

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Trabajo Final de Graduación

***La Misión de Estabilización de las Naciones
Unidas y la “governabilidad dependiente” en
Haití, del 2004 al 2012***



Autor: María Eugenia Monetti

Córdoba/2013

*A mis papás y mi hermana,
A mis abuelos,
A mis amigas,
A mi novio.*

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

*La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas y la “governabilidad dependiente”
en Haití, del 2004 al 2012*

RESUMEN

La fragilidad y disfuncionalidad de las instituciones públicas de Haití gestaron la crisis de gobernabilidad e ingovernabilidad por la que atravesó, y condujeron al colapso institucional del 2004 que hizo tambalear los cimientos del Estado. En la coyuntura internacional de aquél momento, un Estado Fallido como Haití constituía una amenaza para la paz y seguridad internacional. Ante ello, la Organización de las Naciones Unidas autorizó el despliegue de Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití para enfrentar los problemas que generaban situaciones hostiles mientras ésta actuaba subsidiariamente. Su mandato, de carácter marcadamente político-jurídico y militar apelaba a reestructurar el aparato estatal. Así, se configuró un escenario en el que Haití depende de la cooperación y presencia de la Minustah para garantizar niveles mínimos estables de gobernabilidad. A la vez, un país dependiente del exterior, difícilmente logre sentar las bases para crear un sistema político estable, autónomo y funcional. El presente TFG consiste en un análisis de cómo Haití se convirtió en un país cuya gobernabilidad depende de la Minustah.

ABSTRACT

Fragility and malfunction of the public institutions of Haiti prepared the governance crisis and ungovernance that had suffered the country, and drove to the institutional collapse of 2004 making stagger the foundations of the State. In that current international context, a Failed State as Haiti constituted a peace and international safety threat. In response, the United Nations Organization authorized the deployment of the Mission of Stabilization of the United Nations in Haiti to face the problems that generate hostile situations while it was acting subsidiary. His mandate, strongly political-legal and military was appealing to restructuring the state device. By this, it is formed a scenario where Haiti depend on the Minustah cooperation and presence to guarantee minimal stable levels of governance. Simultaneously, a dependent country, hardly manage to lay the foundations to create a stable,

autonomous and functional politically. The present TFG is an analysis of how Haiti became a country whose governance depends on Minustah.

ÍNDICE

❖ Resumen	2
❖ <i>Abstract</i>	2
❖ Introducción	8
❖ Marco Teórico	12
❖ Marco Metodológico	20

PRIMERA PARTE

El quebranto institucional y la deficiente gobernabilidad de Haití

Capítulo I: *“La degradación de las instituciones haitianas como antesala de la crisis de gobernabilidad”* 22

1. Breve reseña histórica de las Misiones de Paz de Naciones Unidas en Haití	22
2. La coyuntura institucional de Haití	25
2.1 La erosión de la maquinaria institucional	27
2.1.1 Democracia y Gobierno	28
2.1.2 Sistema de Administración de Justicia	31
2.1.3 Las Fuerzas de Seguridad	33
3. Midiendo la capacidad de funcionamiento de las instituciones políticas y de seguridad haitianas	34
4. Conclusiones parciales	38

Capítulo II: *“La crisis de gobernabilidad en Haití como desencadenante del despliegue de la Minustah”* 40

1. La Gobernabilidad como fenómeno político y su contraste con el Estado de Haití	40
1.1 La correlación entre Estabilidad y Gobernabilidad	41
1.2 Factores de Riesgo de la Gobernabilidad	43
1.3 De la Gobernabilidad a la Ingovernabilidad	44
2. Valuando la gobernabilidad haitiana, del 2004 al 2012	46
2.1 Medición Cualitativa-Cuantitativa: la realidad de los indicadores y sus cifras	46
2.1.1 Voz y Rendición de Cuentas	46

2.1.2 Control y Percepción de Corrupción	46
2.1.3 Estado de Derecho	47
2.1.4 Calidad de Regulación	47
2.1.5 Efectividad de Gobierno	48
2.1.6 Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	48
3. Gobernabilidad y vinculaciones	50
3.1 Subdesarrollo, Inseguridad Humana y Crisis de Gobernabilidad	50
3.2 Gobernabilidad Democrática: más allá de las transiciones políticas y la restauración de la democracia	52
4. Conclusiones parciales	54

SEGUNDA PARTE

La Minustah como actor subsidiario del Estado Haitiano y garante de su gobernabilidad

Capítulo III: <i>“Minustah: vigorizando las instituciones político-judiciales y de seguridad”</i>	57
--	----

SECCIÓN I: respecto a las instituciones de seguridad

1. Los desafíos a la seguridad haitiana	59
2. El mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití en el campo de la seguridad	61
2.1 Objetivo de seguridad principal: “Un entorno seguro y estable”	61
2.2 La Minustah, a la salvaguardia de los Derechos del Hombre	64
3. Las iniciativas de la Minustah en pos de la seguridad y estabilidad en Haití	65
3.1 La Reforma Policial	65
3.2 El Programa de Desarme, Desmovilización Y Reintegración (DDR)	70
3.3 El Programa Comunitario de Reducción de la Violencia	74
4. Evaluación de las actividades y aportes de la Misión en el terreno de la seguridad	75
4.1 Acciones destinadas a la eliminación de la violencia comunitaria	76
4.2 Acciones para reestructurar las fuerzas de seguridad	79
5. Conclusiones parciales	80

SECCIÓN II: respecto a las instituciones políticas y judiciales

1. Las singularidades del clima político haitiano	82
2. El mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones unidas en Haití en clave político-judicial	83
2.1 Objetivo político-judicial principal: reformar el Sistema Judicial	84
3. Los desafíos de reformar el Sistema Judicial	86
3.1 Los aspectos fundamentales de la reforma: profesionalización y rehabilitación penitenciaria	86
3.2 El rol de la Minustah de cara a la reforma	86
3.2.1 Objetivos y actividades específicas	88
3.2.2 La lucha contra la impunidad	89
3.2.3 Los logros de la sección de Justicia de la Minustah: hechos y cifras	90
4. Evaluación de actividades y aportes de Minustah en el terreno político-judicial	91
4.1 Acciones diseñadas para el restablecimiento del Estado de Derecho	91
5. Conclusiones parciales	92

Capítulo IV: *“La relación de dependencia entre la gobernabilidad haitiana y la presencia de la Minustah”*

1. Socorriendo a Haití: el despliegue de la Minustah como respuesta a la crisis de gobernabilidad	95
1.1 El mandato de la Misión y los desafíos a la gobernabilidad	95
1.2 Un recorrido por la gobernabilidad, del 2004 al 2012	96
2. Los logros de la Minustah respecto a la gobernabilidad	97
3. El precio del “entorno seguro y estable”: la “gobernabilidad dependiente”	98
3.1 ¿Minustah si, Minustah no?	102
4. La influencia de la Minustah en la caracterización de Haití como Estado Fallido	102
5. Las críticas a la Minustah	103
6. Evaluando el vínculo político existente entre la Minustah y el gobierno local	104
7. Haití, epicentro de la Cooperación Internacional	105
8. Conclusiones Parciales	107

❖ Conclusiones Generales	110
❖ Bibliografía	116

INTRODUCCIÓN

En la coyuntura internacional del momento, un Estado Fallido o institucionalmente débil representaba una amenaza transnacional a la paz y seguridad internacional (Bartolomé, 2006), y revelaba el colapso institucional y la pérdida o crisis de gobernabilidad del país. Ante ello, la Organización de las Naciones Unidas encabezó la defensa de la independencia, la soberanía e integridad territorial y asumió su compromiso con cooperación internacional¹ para poner fin a las cuestiones de fondo que propician situaciones domésticas hostiles, y que corrían el riesgo de internacionalizarse.

Tradicionalmente asociadas al “Capítulo VI y medio” de la Carta de Naciones Unidas, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*Peacekeeping*)² son uno de los instrumentos actuales más eficaces de la organización para escoltar y apoyar a los países - en su mayoría Estados Fallidos - en la ardua transición del conflicto hacia la paz duradera. Así, el Consejo de Seguridad, por medio de la Resolución S/RES/1542 (2004) ordenó el despliegue de la Minustah (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) para mitigar los efectos del estallido estatal³ desatado por el Golpe de Estado al gobierno de Jean Bertrand Aristide. De esta manera, se impediría la intensificación de la puja entre facciones y la expansión más allá de las fronteras. Su mandato dictaminaba la estabilización del país, el acompañamiento en la transición política, la organización de elecciones libres y la promoción del “diálogo nacional”, enarbolando la bandera de la protección de los derechos humanos y la democracia (Naciones Unidas, 2013).

¹ El Artículo 1 (Principios y Propósitos) de la Carta de Naciones Unidas, en su inc. 3 se refiere a la realización de la cooperación internacional para la solución de conflictos de toda índole que afecten la paz y seguridad internacional. El Artículo 2, inc. 4 alude a la defensa de la integridad territorial e independencia política de cualquier Estado.

² El término “Mantenimiento de la Paz” no figura en la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, el ex Secretario General del organismo, Sr. Dag Hammarskjöld, se refirió a él como si perteneciera al “Capítulo VI y medio” de la Carta, situándolo entre los métodos tradicionales de solución de controversias (Capítulo VI) y las medidas más severas tales como, la intervención militar y el uso de la fuerza (Capítulo VII).

³ Estallido estatal es sinónimo de *crisis generalizada* (económica, política, cultural, identitaria, social). Como concepto multidimensional, representa el colapso de las instituciones públicas, al clima de violencia e inestabilidad, a la anomia y fragmentación social, al descrédito del gobierno y a la incapacidad del Estado para responder a las demandas sociales. Si bien un evento o hecho actúa como detonante, el estallido estatal es el momento virulento de un proceso que se gesta a lo largo del tiempo.

Sin embargo, hoy la isla continuaba siendo un "caso perdido" (Edmonds, 2004: 2) para la Comunidad Internacional. No estaba libre de su eterna crisis e inoperancia institucional porque "persistían las limitaciones estructurales como la corrupción, la debilidad de las instituciones electorales y la fragilidad del gobierno y del Parlamento" (Jean Gardy, 2011: 3). Y también, las fuentes de desacuerdo político que amenazan su viabilidad.

La presencia de Misiones de Paz de Naciones Unidas en Haití data de la década del noventa y por lo tanto, existían diversos estudios que abordan el tema, entre ellos, "Para sanar Haití hay que mirar la historia, no la naturaleza" de Danner (2010), y "Governabilidad e instituciones en Haití: una análisis exploratorio", autoría de J. Gardy (2011). En su mayoría, describían el contexto socio-político con el que se encontraban las tropas, la evaluación del desempeño de la Misión, las actividades de los Cascos Azules y Observadores Electorales en las diferentes áreas, los logros alcanzados y desafíos pendientes. Esto, sin indagar sobre los verdaderos efectos de estas intervenciones internacionales en el aparato institucional del país y en especial, en su gobernabilidad.

Se sabía que las Operaciones de Paz se esgrimen sobre intereses nobles y en pos de la garantía de los derechos humanos, la estabilización del país y el orden en el mundo entero. No obstante, toda acción humana tiene sus riesgos y contradicciones, y es aquí donde se encontraba un espacio analítico sin cubrir. Por ello, la riqueza del presente Trabajo radicaba en que constituía una fuente de enriquecimiento del tema tratado.

Además, teniendo en cuenta las repercusiones internacionales del accionar de la Minustah, era relevante cubrir todos los aspectos del tema y así contribuir a una comprensión acabada, exponiendo elementos de fondo para un mejor discernimiento, promoviendo el debate y la reflexión sobre las consecuencias positivas y negativas de la intervención de la Misión en la gobernabilidad del frágil Estado haitiano.

En este contexto, emergía la siguiente pregunta de investigación: "*¿Cuáles son las consecuencias de la intervención política-jurídica y militar de la MINUSTAH en la gobernabilidad de Haití, desde el año 2004 al 2012?*"⁴. Se reflexionaba... ¿Cuál era el precio político a nivel interno e internacional de la "estabilidad", de un "proceso político

⁴ Se escoge dicho período a efectos de llevar a cabo un análisis contundente sobre el tema pero teniendo en cuenta la disponibilidad de información y datos; por ello, no comprende el año 2013.

legítimo y democrático” y de la “garantía de los derechos humanos?”⁵ Tras ocho años ininterrumpidos de intervención de la Misión, ¿Por qué Haití no lograba romper con su inmovilismo político y ejercer sus funciones estatales de manera autónoma y sustentable? ¿El accionar de Minustah promovía implícitamente la reproducción de las condiciones de ingobernabilidad del país? La Misión, ¿Ayudaba en el establecimiento de las bases para el desarrollo autónomo y viable del país?; ¿Cuál era la relación entre el accionar de la Minustah y la caracterización de Haití como Estado Fallido? Responder estos interrogantes demostraba la conveniencia de llevar a cabo la investigación.

Buscando responder a la pregunta de investigación, se han trazaron los objetivos del estudio. Así, objetivo general consistió en analizar las consecuencias de la intervención política-jurídica y militar de Minustah en la gobernabilidad de Haití, desde el año 2004 al 2012. Éste fue disociado en los siguientes objetivos específicos: analizar la capacidad de funcionamiento de las instituciones políticas y de seguridad haitianas⁶, desde el año 2004 al 2012; indagar y analizar los determinantes políticos, sociales y de seguridad de la crisis de gobernabilidad de Haití los cuales motivan la presencia de la Misión de Paz; caracterizar y analizar el mandato de la Minustah en el terreno militar; describir y analizar las acciones de carácter político encabezadas por la Minustah en Haití. Finalmente, describir y analizar el vínculo político existente entre el aparato gubernamental⁷ haitiano y la Minustah.

En el Capítulo I, se presenta el contexto institucional, político y de seguridad que motivó el desembarco de las distintas Misiones de Naciones Unidas en el país desde 1990, los cuales configuran los antecedentes del despliegue de la Minustah. El nudo principal del capítulo lo constituye la descripción de la capacidad de funcionamiento de las instituciones políticas-jurídicas y de seguridad nacional; y posteriormente, su análisis y resultados. Se suponía que ésta crítica coyuntura institucional constituía el detonante del deterioro de los índices de gobernabilidad. El Capítulo II, aborda la

⁵ Objetivos estipulados en el mandato de la Minustah, Resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

⁶ Por “capacidad de funcionamiento”, se entiende la eficiencia y efectividad de las instituciones mencionadas para cumplir con los objetivos para las que han sido creadas. En cuanto a las instituciones políticas, se analizará la relación entre el ejecutivo y legislativo, las transiciones políticas, la administración pública y la democracia. Respecto a las instituciones de seguridad, se abordará el funcionamiento de las Policía Nacional Haitiana, la ausencia de FF.AA y el sistema judicial.

⁷ Con el término “aparato gubernamental” se hace referencia al conjunto de instituciones públicas que conforman el Estado haitiano.

drástica situación de la gobernabilidad y la determinación de enviar la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití para contener y atenuar el estallido estatal. Además, se llevó a cabo la medición de sus indicadores para llegar a una conclusión más ilustrativa. El Capítulo III, expone cuáles eran las iniciativas y actividades políticas-jurídicas y militares llevadas a cabo la fuerza de la ONU y cómo contribuyeron a establecer un entorno más seguro y estable. Finalmente, dada la actuación subsidiaria y de absoluta necesidad de la Minustah, el Capítulo IV busca caracterizar el peculiar vínculo que se establece entre el aparato estatal haitiano y los Cascos Azules.

Luego de un exhaustivo análisis bibliográfico complementado con cifras y datos sobre el tema, se arribó a la siguiente reflexión: la consecuencia de la intervención política-jurídica y militar de la Minustah entre los años 2004-2012, ha sido la configuración de Haití como un país de “**gobernabilidad dependiente**”. Esto significa que la *capacidad de las instituciones* de gobierno para ejercer su autoridad pública e impulsar el desarrollo económico, político y social duradero, su legitimidad y administración, *dependían del apoyo y actuación subsidiaria de la Minustah*. A la vez, un país cuyo inmovilismo político gestionaba un Estado Fallido y dependiente del exterior, difícilmente iba a lograr sentar las bases para crear un sistema político estable, autónomo y funcional a las necesidades del pueblo. ¿Y por qué? Porque *no se erradicaban las causas de fondo de los conflictos crónicos del país* (IBM, 2011; Prieto, 2010; Gauthier, 2008).

Atrapado en un círculo vicioso, Haití se perpetúa como un Estado democrático extremadamente frágil y en constante riesgo de desintegración dadas sus pobrísimas capacidades para ejercer las funciones básicas de todo gobierno (Montes, 2009). A más de doscientos años de independencia, continúa siendo un país dependiente de las misiones de paz y los donantes, quienes garantizan su subsistencia y condición de estatidad.

MARCO TEÓRICO

A lo largo del presente proyecto de investigación, se analizaron los efectos de la intervención político-jurídica y militar de la Minustah en la gobernabilidad de Haití (período 2004-2012), a la luz de los conceptos de *Gobernabilidad* y *Estado Fallido*. Se ha elegido este marco referencial por su pertinencia y aplicabilidad respecto al tema. Además, en el marco de las Relaciones Internacionales, constituían conceptos de vanguardia para analizar los desafíos -multidimensionales, internos y externos- del Estado en el Siglo XXI.

La Paz de Westfalia de 1648 inauguró una nueva configuración del tablero mundial, dando lugar al moderno sistema de Estados y alejándose del régimen feudal y la monarquía. Con la entrada en Siglo XVIII, el Estado fue convirtiéndose en una institución más impersonal: comenzó a ejercer funciones regladas por su propio derecho y poder, ejerciendo dominación sobre un territorio soberano, y organizado a fines de conquistar el orden y el control de la sociedad. El cambio de autoridad del monarca al poder público del Estado, fue la característica sobresaliente de esta transición. La población civil comenzó a ganar terreno progresivamente en el escenario político⁸, mientras que el Estado aumentaba su influencia en la vida cotidiana porque se ocupaba del complejo entramado de instituciones políticas, económicas y sociales.

Siguiendo a Santos Villareal, éste había sido creado para proveer de seguridad física, de instituciones políticas legítimas, de la administración de las relaciones económicas y el bienestar social. Como institución fue incrementando progresivamente sus funciones: brinda el marco legal que gestiona los intereses y conflictos sociales, "(...) asegura la provisión de servicios básicos, monopoliza el uso de la fuerza legítima, defiende a los ciudadanos de amenazas externas, administra la salud pública y preserva la integridad territorial" (Santos Villareal, 2009: 41). Nada de ello sucedió en Haití tras su independencia en 1804. Su sistema político se formó bajo la sombra del aislamiento y el desprecio de muchos países por su particular impulso liberalizador y abolicionista. Y otros, concibieron las arcas del Estado como medio para satisfacer sus intereses personales.

⁸ La sociedad civil organizada dentro del espacio político, comenzó a hacerse más activa. Como consecuencia, cobran auge la "ciudadanía", la noción de inclusión social e igualdad.

La nueva elite haitiana que reemplazó a los colonialistas pasó de representar a los dueños de la tierra a ser los aspirantes a liderar la única institución pública facultada para obtener ganancias: el Estado. El desafío de alcanzar el poder y gobernar se vinculaba a la extracción de las riquezas y no con la construcción y desarrollo del país. "La política era un asunto asesino, operático, improvisado. La inestabilidad alteraba con la autocracia. Se peleaba y se ganaba el Estado, la riqueza de Haití" (Danner, 2010: 2). De ahí que la infraestructura institucional haitiana nace corrompida, disfuncional y desprestigiada.

Con la aparición y agudización de situaciones de crisis del Estado, emergió la *Gobernabilidad*, concepto de carácter pluridimensional y en el cual convergen las diferentes fuerzas centrípetas y centrifugas que actúan en el seno del Estado.

Múltiples organizaciones, instituciones y expertos han elaborado su propia conceptualización. Así, M. Bartolomé (2006) la definió como la capacidad estatal de contar simultáneamente con eficacia y legitimidad institucional, atributos principales para garantizar su existencia. La validez del Estado se plasmaría en el ejercicio continuo del poder político legítimo proporcionado por la obediencia cívica del pueblo.

De lo contrario, en condiciones de *ingobernabilidad*⁹, las débiles y disfuncionales instituciones no logran ejercer el poder político ni controlar los acontecimientos. En consonancia, la revista norteamericana *Foreign Policy* aseveraba que, las consecuencias de su ingobernabilidad no están circunscriptas a sus límites internos, sino que arrasarían con fronteras políticas y geográficas y acabarían velozmente con el globo terráqueo entero (Santos Villareal, 2009).

Las variedad de definiciones convergían – como mínimo - en cuatro niveles en los que se mueven los complejos procesos de gobernabilidad en las sociedades: el dilema legitimidad-eficacia; dinámica entre reclamas y presiones sociales, y las respuestas y responsabilidad del Estado; la restructuración corporativa de la sociedad; y finalmente, la expansión y el cambio tecnológico con sus respectivas repercusiones sociales, demográficas, ecológicas (Alcántara Sáez, 1995). Además,

"(...) representa el quiebre del contrato social y del marco legal que lo sustenta. Un Estado Fallido, es regresar a la situación que existía con anterioridad al contrato social.

⁹ Siguiendo a Bartolomé (2006), la fragmentación, violencia y anomia social, junto a la violencia política, desembocan en un escenario de ingobernabilidad. Alcántara Sáez (1995), sostiene que sus determinantes son: la indisciplina, la inestabilidad, la ineficiencia y la ilegalidad.

Significa la **preeminencia del conflicto y la ausencia de consenso (...)**" (Santos Villareal, 2009: 43)

Gobernabilidad e ingobernabilidad representan los dos polos de un continuo, de manera que el tránsito de una situación a otra es gradual y nunca totalmente irreversible (Alcántara Sáez, 1995). En este sentido, el clima político haitiano entre 2004 y 2012 se caracterizó por la incertidumbre que reviste todo proceso de cambio y transición, aproximándose a la ingobernabilidad. Conoció su punto más álgido durante las revueltas del 2004 y el desastre natural del 2010. Sin embargo, desde la llegada de la Misión de Paz las tensiones político-sociales fueron apaciguándose lentamente y hubo atisbos de orden y estabilidad institucional. Pero el panorama se vuelve sombrío cuando se pensaba en el retiro de la Minustah y la conducción autónoma e independiente del Estado haitiano por sus grupos dirigentes.

Con el desarrollo y tratamiento del concepto, se abogó por una mayor conexión con el ámbito socioeconómico y de desarrollo. En esta línea de análisis, Jean Gardy (2011) postulaba que el nivel de gobernabilidad estriba en dos grandes variables: por un lado, la capacidad de los actores estratégicos para lograr un consenso en torno a los grandes temas políticos del Estado; por el otro, la capacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades sociales. Distintos niveles de consenso y capacidad derivan en una amplia gama de condiciones de gobernabilidad:

- *Favorables*: fuerte consenso entre actores políticos y gran capacidad administrativa y financiera para responder a las necesidades sociales.
- *Difíciles*: sistema político consolidado pero débil capacidad económica.
- *Frágiles*: actores sociales muy divididos y sistema político fragmentado. Alto riesgo de inestabilidad política.
- *Hostiles*: es el peor escenario para la gobernabilidad ya que los actores se encuentran muy divididos y la institucionalidad del país cuenta con escasa capacidad para atender requerimientos básicos de su pueblo.

El gobierno de Puerto Príncipe se enfrentó a un escenario que fluctúa entre la fragilidad y la hostilidad, dejando entrever signos de ingobernabilidad. Siguiendo a Gardy (2011), el sistema político se encontraba fuertemente polarizado, existía el constante riesgo de inestabilidad política y la institucionalidad del país presentaba una escasa capacidad para responder las reclamas sociales.

También la PNUD empleó el concepto de gobernabilidad para referirse, en primer término, al proceso y a las reglas mediante los cuales se eligen, responsabilizan y reemplazan los gobiernos. En segundo lugar, a la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos eficientemente y formular e implementar políticas y regulaciones. Por último, al respeto de las instituciones del Estado por sus ciudadanos y las relaciones socioeconómicas entre ellos (PNUD, 2013).

Hasta aquí, ninguno de los autores e instituciones anteriormente mencionadas se encargaban de la medición y estudio de la gobernabilidad como fenómeno que impregna y repercute en el sistema político mundial.

El Instituto del Banco Mundial (IBM) era una de las instituciones especializadas en el análisis y diagnóstico (no lleva a cabo la medición) de la gobernabilidad en el planeta.

Como punto de partida elaboró su definición, entendiendo la gobernabilidad como el resultado de la interacción entre el conjunto de instituciones y principios que rigen el ejercicio de la autoridad en un país (proceso de elección, control y reemplazo de representantes), la capacidad del gobierno para formular y ejecutar políticas públicas eficaz y eficientemente, y el respeto de los ciudadanos y autoridades por las instituciones que regulan la interacción entre individuos y entre ellos y el Estado.

Cada año, evalúa la *calidad de la gobernabilidad* de 212 países del mundo basándose en 33 fuentes de datos para captar su información estadística, las opiniones de miles de personas que participaron en encuestas de opinión, así como la de especialistas provenientes del sector público y privado y de organizaciones no gubernamentales (IBM, 2006)¹⁰. Teniendo en cuenta que la gobernabilidad es un fenómeno multidimensional, en su conceptualización el Instituto incluye factores políticos, sociales, económicos e instituciones que luego desagrega hasta obtener seis indicadores:

1. *Voz y Rendición de cuentas*: tiene en cuenta el respeto y ejercicio de los derechos humanos y políticos, libertades individuales, participación e integración social y política, transparencia electoral, transferencia ordenada de poder, concesión de intereses y rendición de cuentas por parte de autoridades.

¹⁰ Es necesario aclarar que en el presente Trabajo se utilizarán los indicadores del IBM, y para su medición se recurrirá a las estadísticas arrojadas por *Transparency International*, el Instituto del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

2. *Percepción y Control de la Corrupción*: considera la medida en la que el poder público se ejerce para satisfacer intereses privados, existencia de pagos adicionales para obtener permisos, contratos, licencias, etc.
3. *Estado de Derecho*: alude a la calidad de cumplimiento de contratos, el respeto a la propiedad, la efectividad del sistema judicial, la calidad de la policía, la confianza en las decisiones de tribunales y la incidencia del crimen y la violencia.
4. *Calidad Regulatoria*: comprende la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del mercado y sector privado (IBM, 2006: 2). También, la estabilidad de las normas pertinentes al área.
5. *Efectividad Gubernamental*: incluye aspectos como la calidad de los servicios públicos y la competencia de la burocracia, su grado de independencia de las presiones políticas, la representatividad del gobierno, su transparencia, control de sus cuentas y registro de gastos.
6. *Estabilidad Política y Ausencia de violencia*: refiere a la probabilidad de que emerjan amenazas que puedan afectar la estabilidad del gobierno y sus instituciones; por ejemplo, malestar social, manifestaciones de violencia, contiendas armadas y gastos derivados del combate a la criminalidad.

A cada uno de ellos, la institución que se encarga de la medición le asigna un valor numérico o calificación entre cero y cien (0-100), siendo cero una valoración deficiente y cien una valoración “sobresaliente” (Benavides, 2011), correspondiente a una gobernabilidad casi ideal.

La drástica reducción de los índices de gobernabilidad, provoca la incapacidad del Estado para proveer los bienes políticos fundamentales para los que ha sido creado y finaliza en el colapso estatal. Así, comienza a generalizarse la concepción de que “el Estado ha fracasado”.

La probabilidad de configurarse como un Estado frustrado o colapsado, irrumpe en el mismo momento de su formación. Pero el concepto de “Estado Fallido” – de cuño americano – comenzó a emplearse en los años noventa y cobra auge luego de los atentados del 11S. Aún no existía una conceptualización clara, unívoca y precisa, sino que va definiéndose con los análisis de la academia. Para el investigador mexicano Santos Villareal, lo que sí es claro es que:

“La **incapacidad de los Estados** para garantizar la seguridad y la estabilidad se ha convertido hoy en día en un asunto crucial de política internacional. **El desorden en los**

Estados frágiles propaga sus ondas de choque (...) hasta el corazón de las metrópolis
(...) (Santos Villareal, 2009: 2).

En este contexto, representarían una de las “nuevas amenazas” a la paz y seguridad internacional¹¹. Así, los espacios ingobernables del mundo se convierten en “blancos legítimos para acciones internacionales” (Santos Villareal, 2009: 26). Entre 1989 y 1994 se produjo un explosivo aumento de las Misiones de Paz en distintos rincones del planeta azotados por guerras civiles, genocidios, Golpes de Estado, violencia crónica y otros flagelos humanos aberrantes. El personal de mantenimiento de la paz se incrementó de 11.000 a 75.000 efectivos (Naciones Unidas, 2013).

Hacia 2003, por la creciente decadencia y efervescencia del clima político haitiano, comenzó a discutirse sobre el “derecho de injerencia” ante la inoperancia y posterior crisis del tejido institucional. Desde el punto de vista del Consejo de Seguridad, Haití representaba un peligro para la seguridad de la región (Gérard, 2004). La violación de derechos humanos fundamentales, la inconsistencia de su democracia junto a su tradición autoritaria y represiva, la cercanía geográfica y los vínculos económicos-financieros con Washington; instaban a tomar acción conjunta ante la amenaza haitiana para evitar el derrame del conflicto a nivel regional.

El Dr. Mariano C. Bartolomé (2006), postuló la existencia de dos criterios analíticos para identificar un Estado Fallido. Por un lado, el de las “disfunciones estatales”; y por el otro, el de la “fragilidad extrema”. El presente trabajo se basó en el último criterio, el cual define un *Failed State* según las siguientes características: incapacidad para ejercer el monopolio efectivo de la fuerza sobre su territorio, son desafiados por grupos armados paramilitares, brindan servicios públicos deficientes, no gozan de autoridad suficiente para gobernar a todos los ciudadanos ni responder a sus necesidades, no logran dominar la fragmentación social, y carecen de una estructura

¹¹ En el nuevo orden internacional post Guerra Fría, las posibilidades de un conflicto bélico interestatal son reducidas. Sin embargo, nuevos retos a la paz y seguridad internacional desafían la autoridad de los Estados, las llamadas “Nuevas Amenazas” (o “Nuevas Guerras”); generalmente de carácter interno pero con tendencia a traspasar las fronteras estatales. Entre ellas, los fanatismos religiosos, la existencia de Estados frágiles, el crimen organizado, la proliferación de bandas armadas paralelas a las fuerzas del Estado, las nuevas pandemias, el deterioro de los indicadores socio-económicos, los desastres naturales, la especulación financiera, la proliferación nuclear, terrorismo. Los países de escasa gobernabilidad (o que se enfrentan a una crisis de gobernabilidad) generan un clima propicio para la existencia de estos nuevos retos.

institucional eficiente y funcional. Desde esta perspectiva, la condición *sine qua non* para supervivencia y viabilidad del Estado es el funcionamiento eficiente de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y policiales, el Sistema Judicial y la administración pública (Bartolomé, 2006).

En síntesis, y cimentado en el análisis de Briebe Miles (2005), "lo que los convierte en este tipo de Estados es la forma en la que funciona su institucionalidad, su dinámica interna" (Briebe Milnes, 2005: 3). Y es justamente su infraestructura institucional la que condenaba a Haití a ser un Estado fracasado. En primer lugar, rompía con el concepto de Estado moderno porque no posee Fuerzas Armadas que detenten el monopolio de la violencia legítima. Además, sus fuerzas policiales estaban corrompidas moralmente y desarmadas materialmente, su sistema judicial era inoperante y su precaria administración pública era ineficaz porque no cubría todo el territorio nacional.

Por su parte, el Fondo para la Paz (*Fund for Peace*) elabora anualmente el Índice de Estados Fallidos (*Failed State Index*), un ranking de 178 países basado en la evaluación del desempeño estatal en el sector socio-económico y el político-militar a través de la evaluación de doce indicadores, entre ellos: presiones demográficas, refugiados y desplazados, pobreza y deterioro económico; legitimidad estatal, provisión de servicios públicos, intervención extranjera, derechos humanos y cumplimiento de la ley, entre otros. Finalmente, arroja como resultado el nivel de riesgo y debilidad/estabilidad de cada país (por ejemplo: alerta de riesgo, *warning*, estable, sostenible) y su correspondiente posición ordinal en el índice (Fondo para la Paz, 2012). De esta manera, ofrece un análisis del estado de la gobernabilidad y estabilidad estatal en el mundo.

En los años en estudio, Haití se ubicó entre los primeros Estados deteriorados institucionalmente. Todos los indicadores de Estado Fallido mostraban niveles alarmantes y esto, por la ausencia de un gobierno eficiente y eficaz. Peor aún, un gobierno menoscabado que depende de la presencia de un actor extranjero para garantizar su subsistencia y la de su población.

Para el proceso analítico del Trabajo, se utilizaron los indicadores del Instituto del Banco Mundial y a partir de ellos, se recurrió a las estadísticas publicadas por *Transparency International*, *The Global Economic Forum*, *The Economist*, *Freedom House*, el BID y el Banco Mundial. Una vez obtenido el dato numérico correspondiente a cada indicador, se procedió al examen de la evolución de la gobernabilidad de Haití

año por año desde 2004 al 2012, lo cual – e integrándolo con el conjunto de las variables planteadas – permitió conocer si la presencia política y militar de la Minustah ha contribuido al fortalecimiento o ha acentuado la fragilidad e inestabilidad de la gobernabilidad haitiana. A ello, se lo relacionó con el posicionamiento del país en el *ranking* de Estados Fallidos durante el mismo período de tiempo.

Si existía en el continente americano un Estado Fallido y de “governabilidad dependiente”, ese era Haití. Un país que - con más de 200 años de independencia- aún no ha lograba construir un Estado fuerte y sólido. Séptimo en el Índice de Estados Fallidos de 2012 (Fondo para la Paz, 2012) se enfrentaba a los padecimientos humanos más cruentos y al constante deterioro y ruina estatal.

MARCO METODOLÓGICO

En el marco de las Ciencias Sociales y específicamente de las Relaciones Internacionales, el presente proyecto de TFG desarrolló una investigación de *tipo descriptiva y analítica*, ya que se proponía especificar de manera independiente el componente político y el militar de la Operación de Paz y analizar sus efectos conjuntos sobre la gobernabilidad del país (Sautu, 2005). Así, se comenzó el análisis teniendo en cuenta que los determinantes de la ingobernabilidad de Haití, motivan el despliegue de la Misión pero ésta, implícitamente, repercute sobre la gobernabilidad generando una relación de dependencia. En conjunto, las múltiples insuficiencias institucionales haitianas y la presencia prolongada de un actor extranjero “indispensable”, constituyen indicadores de un Estado Fallido.

En función de los objetivos de investigación, se empleó el *método cualitativo* para descubrir y profundizar sobre las consecuencias de la Misión, apelando a la comprensión e interpretación de la especificidad del caso (Sampieri, 1991). A su vez, se trabajó con *datos cuantitativos* para aclarar y dar sustento a los argumentos.

En cuanto a las técnicas e instrumentos de investigación, se llevó a cabo la *observación de datos y documentos*, la cual consistió en el relevamiento y posterior interpretación de los mismos. En este caso particular, se procedió a la búsqueda de bibliografía pertinente a la actuación de la Minustah en Haití, atendiendo tanto a las perspectivas que destacan las fortalezas de la Misión como de aquellas que mantienen una postura moderada y hasta reticente. Simultáneamente, se trabajó con documentos sobre la gobernabilidad, sus variables, su modo de interpretación y con las instituciones que se encargan de su estudio y medición.

Se recurrió al análisis de *fuentes primarias* que abordaran puntualmente la cuestión y sirvieran de guía para el proyecto y a *fuentes secundarias* que contribuyeron a una interpretación más minuciosa y rica del fenómeno en estudio.

Para la medición de las variables de investigación, se llevó a cabo el *proceso de operacionalización* por el cual las mismas se desagregaron en dimensiones o variables intermedias, y luego se identificaron sus respectivos indicadores. Una vez valuado numéricamente cada indicador, se procedió al *análisis* de las consecuencias de la intervención de la Minustah en la gobernabilidad año a año, obteniendo luego una conclusión general y relacionándolo con su posición en el Índice de Estados Fallidos en el período en estudio.

PRIMERA PARTE

*El quebranto institucional y la
deficiente gobernabilidad de Haití*

CAPÍTULO I

“La degradación de las instituciones haitianas como antesala de la crisis de gobernabilidad”

1. Breve reseña histórica de las Misiones de Paz previas a la Minustah

La historia política de la primera “República Negra”¹² en emanciparse del yugo colonial, está marcada por las turbulencias políticas, los gobiernos autoritarios y las sucesivas intervenciones extranjeras. En este contexto, en 1957 fue elegido presidente *François Duvalier*, el “Papa Doc.”. Con su tradición vudú, su impronta nacionalista e identificación racista, junto al recurso a la violencia brutal para aplastar la disidencia, se convirtió en el dictador más sanguinario que haya conocido la historia haitiana. Su hijo *Jean Claude Duvalier*, el “Baby Doc.” – quien asume el poder en 1971 - continuó con el legado político de su padre, el de un régimen demagógico.

En 1987, la promulgación de la nueva Constitución, tendió un manto de alivio ofreciendo “un horizonte esperanzador de democratización y desarrollo” (Urra, 2006: 2).

En cumplimiento de los propósitos enunciados en su Carta, las Naciones Unidas arribaron por primera vez a Haití en 1990. Inmerso en un clima político hostil, el Gobierno Provisional del presidente *Ertha Pascal-Trouillot*, solicitó la presencia y colaboración del *Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití* (ONUVEH) para vigilar la preparación y celebración de las elecciones democráticas, las cuales consagraron a Jean-Bertrand Aristide como nuevo representante del ejecutivo nacional. Aristide fue un líder carismático que surgió en la escena política como propuesta seriamente democrática, y con gran popularidad sobre todo entre los desposeídos. La *Fanmi Lavalas* (Familia Lavalas), su partido político, y los *chimerés*, un sospechoso grupo armando leal al presidente, fueron su sostén durante sus experiencias políticas y su lucha contra los vestigios de la dictadura duvalierista (Naciones Unidas, 2013; Gardy, 2011).

Sin embargo, en 1991 un Golpe de Estado lo derrocó y desató el caos que penetró en todas las instituciones públicas y sectores sociales. En respuesta, en 1993, a petición de Aristide que se encontraba exiliado en Washington (aún bajo el gobierno de facto),

¹² Esta denominación de Haití se construye sobre los hechos: fue el primer país del mundo con población negra esclava en dar el grito de independencia (1804).

Naciones Unidas en conjunto con la OEA ordenaron el envío de la *Misión Civil Internacional en Haití* (MICIVIH) para que observe la situación de los derechos humanos, y con el paso del tiempo, se dedicó también al refuerzo institucional. La MICIVIH se desplegó en el marco del Capítulo VIII de la Carta sobre cooperación con Organismos Regionales.

Por Resolución 867 (1993), el Consejo de Seguridad estableció la primera Operación de Mantenimiento de la Paz en el país, la *Misión de las Naciones Unidas en Haití* (UNMIH) que tuvo como fin facilitar la aplicación del Acuerdo *Governors Island* firmado en las fuerzas oficialistas y opositoras. Intervino para suplantarse a las fuerzas de Estados Unidos. Su mandato ordenaba ayudar en la modernización de las fuerzas armadas del país y la creación de un nuevo cuerpo policial. Simultáneamente, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una *Fuerza Multinacional* de 20.000 hombres para facilitar el pronto retorno de las autoridades legítimas, mantener un entorno seguro y estable, y promover el imperio de la ley. Así, luego de la restauración del gobierno constitucional de Aristide en 1994, el mandato de la UNMIH fue revisado a efectos de ayudar al Gobierno democrático de Haití en el cumplimiento de sus responsabilidades relacionadas a la seguridad, a la profesionalización de las fuerzas policiales y militares, a la protección del personal e instalaciones internacionales en el país, y a la organización de elecciones legislativas justas y libres.

El régimen se enfrentó al embargo internacional¹³ que minó su precaria economía, las bandas armadas y la intervención norteamericana que había desembarcado en el país alzando la bandera de la "restauración de la democracia", patrocinada por W. J. Clinton (Gérard, 2004).

En 1995, el presidente le da un duro golpe a las fuerzas de seguridad nacionales: decidió la disolución de las fuerzas armadas.

Ante la evidencia de que la Policía Nacional Haitiana (PNH) no estaba en condiciones de brindar y garantizar la seguridad al interior de sus fronteras y

¹³ El embargo comercial que sufrió la isla fue establecido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por Resolución 917 (1994). Fue propuesto por el gobierno de Bill Clinton - que tenía intereses significativos en Haití - como medida de presión contra el gobierno de facto que se impuso en el poder en 1991. El objetivo era conducir a los militares a restablecer la democracia. Abarcaba todos los productos básicos menos medicinas y alimentos. El embargo se sumó al boicoteo militar y petrolero aplicado a Puerto Príncipe luego de que violara el acuerdo de traspaso del poder suscrito en *Governors Island* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

amenazando la de sus vecinos, en 1996 el Consejo creó la *Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití* (UNSMIH) por medio de su resolución 1063 (1996). Se destacó la necesidad de apoyar con las autoridades del gobierno haitiano en la consolidación de un entorno seguro y estable - previamente facilitado por las fuerzas y misiones del organismo en el país - y promovió el desarrollo institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica de Haití. Ante la persistencia inexperience y descrédito de la Policía, el presidente René Préval solicitó una prórroga de la Misión para contener las fuerzas subversivas que amenazaban con desestabilizar la democracia. En opinión del Secretario General (...)

“la presencia de la UNSMIH seguía siendo necesaria para proporcionar al programa internacional de apoyo las bases sólidas que garantizaran su éxito, para permitir un traspaso ordenado de las funciones que estaba llevando a cabo la Misión a las autoridades haitianas, y para consolidar las importantes inversiones realizadas por la comunidad internacional para la restauración de la democracia en Haití” (Naciones Unidas, 2013).

Por ello, la prórroga fue aceptada por la Resolución 1086 (1996) del Consejo de Seguridad, que estipuló su retiro para mayo de 1997. Sin embargo, considerando los aportes de la Misión a la estabilización democrática haitiana y al avance del sistema de justicia, se consideró una última prórroga hasta julio del mismo año.

A pesar de modestos avances, la administración de Puerto Príncipe continuó enfrentando retos políticos, socioeconómicos y de seguridad que por sus precarias estructuras institucionales y su inmadura democracia, aún no lograba dominar. En este marco, se aprobó por medio de la Resolución 1123 (1997) la tercera operación de mantenimiento de la paz para el país, la *Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití* (UNTMIH) por un período de cuatro meses (julio-noviembre). Los desafíos continuaban siendo la profesionalización de las fuerzas militares y policiales, el fortalecimiento de las instituciones públicas, el despegue económico y la seguridad en las calles. En consecuencia, se plantea el siguiente cuestión: las sucesivas Misiones... ¿No lograban generar óptimas condiciones institucionales internas capaces de garantizar la viabilidad autónoma del país?

La *Misión de Policía Civil de Naciones Unidas en Haití* (MIPONUH) llegó al país en 1997, mediante Resolución 1141 (1997) del Consejo de Seguridad. Su mandato dictaminaba que hasta el año 2000, debía prestar asistencia al gobierno en el

fortalecimiento de un cuerpo de "policía nacional profesional, plenamente operacional y autónomo, con una estructura y un tamaño adecuados, capaz de desempeñar todas las funciones policiales, para consolidar la democracia y revitalizar el sistema de administración de justicia de Haití". Su característica distinguida radicaba en la ausencia de personal militar. A lo largo de este período se sucedieron eventos positivos: en 1996 se produjo el primer traspaso constitucional entre presidentes elegidos democráticamente (de J.B. Aristide a R. Préval) que manifestó el restablecimiento de la democracia, la ampliación de la participación civil en la vida política y la formación de una cultura política democrática (Naciones Unidas, 2013).

Sin embargo, las violaciones a los derechos humanos perpetradas por las autoridades de Puerto Príncipe eran *vox populi*, los bloqueos entre el ejecutivo y el Congreso minaban toda posibilidad de progreso institucional, y el creciente deterioro de la gobernabilidad ponía en tela de juicio la viabilidad de un país ya intervenido por fuerzas extranjeras. Se agravaban las condiciones socioeconómicas de la población, crecía poder de las bandas armadas y del crimen organizado, y persistía el quebrantamiento de las reglas del Estado de Derecho (Gérard, 2004). Se esfumaba toda esperanza de nuevos horizontes para Haití porque se perpetuaban sus flagelos históricos. El país se convertía en tierra fértil para escenarios inhumanos y degradantes.

2. La coyuntura institucional de Haití

La desarticulación y disfuncionalidad institucional que conduce a la ingobernabilidad o crisis de gobernabilidad de los países, se enmarca dentro de las Nuevas Guerras o Nuevas Amenazas que suponen la erosión del Estado, la pérdida del monopolio de la violencia y el posterior colapso de la organización política. Y por la lógica globalizante, se genera la expansión de los riesgos más allá de las fronteras y el país acaba configurándose como un Estado Fallido. Esto provoca grandes vulnerabilidades en los países de la región que deberían hacer frente a estas fuerzas desestabilizadoras, y en este contexto, la cooperación internacional resulta esencial (Rojas Aravena, 2006). Sin embargo, las respuestas tienden a militarizarse.

Hacia 2003, la precipitada degradación del clima político haitiano que tomó forma de manifestaciones populares masivas, bloqueos institucionales, una dinámica destructiva entre actores políticos y la irrupción de grupos armados en la escena, favoreció la argumentación de algunos países Miembros de las Naciones Unidas en pos de la eventual colaboración de una misión humanitaria o de mantenimiento de la paz en

Haití. De esta manera, comenzó a discutirse sobre su “derecho de injerencia” ante la inoperancia y consecuente crisis del tejido institucional. Desde el punto de vista del Consejo de Seguridad, Haití representaba un peligro para la seguridad de la región (Gérard, 2004).

La insurrección popular que estalló en Gonaïves en 2004 y rápidamente se expandió por el territorio nacional, hizo perder el control del país a la Policía Nacional Haitiana que terminó avasallada, desmembrada y desmoralizada. Ello, sumado a la sistemática destrucción de las instituciones, motivó al presidente Aristide a revelar al mundo entero que su población estaba en peligro e instó a la acción internacional. Había que proteger la vida y los bienes de cada haitiano, así como la seguridad en la región del Caribe (Gérard, 2004). Repudiado y deslegitimado, Aristide terminaba su liderazgo político, abandonando el poder, exiliándose en la República Centroafricana y traspasando su investidura al presidente provisional *Boniface Alexandre*.

En este clima de desconcierto y violencia crónica, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó el despliegue de la *Fuerza Multinacional Interina* por medio de la Resolución 1529 (2004). Así se inició una nueva etapa de la historia haitiana.

Conjuntamente con el gobierno provisional, se fundó el Consejo Electoral Provisional con el mandato de ayudar en la organización de elecciones. En vista al tedioso proceso, por unanimidad el Consejo creó en abril, la *Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití* (MINUSTAH) por la Resolución 1542 (2004) para restablecer el orden en la isla. Ésta cobraba un carácter especial ya que no se trataba de una situación clásica susceptible de tomar acción porque no se trataba de una situación de guerra, sino que consistía en **garantizar la seguridad y el funcionamiento democrático** de uno de sus Estados Miembros (Naciones Unidas, 2013; Gérard, 2006).

Su mandato dictaminaba: ayudar al gobierno de transición a establecer un entorno seguro y estable; ayudar en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití; prestar asistencia mediante programas integrales y a largo plazo de desarme, desmovilización y reinserción; prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del estado de derecho, la seguridad pública y el orden público; proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y proteger a los civiles que se encuentren en riesgo inminente de violencia física; apoyar el proceso político y constitucional; ayudar en la tarea de organizar, supervisar, y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias; apoyar al Gobierno de transición y a las instituciones y organizaciones haitianas en sus

esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos; vigilar la situación de los derechos humanos en el país (Naciones Unidas, 2013).

La drástica realidad del país empeoró aún más el 12 enero de 2010, cuando un demoledor terremoto castigó a Haití, lo que supuso un trágico retroceso. Peor aún, el desastre condujo a un clima de incertidumbre política, interrumpiendo un período de relativo progreso hacia la celebración de elecciones municipales, legislativas y presidenciales, que se habían programado para febrero de 2010. Causó más de 220.000 muertos, entre ellos 102 funcionarios de las Naciones Unidas, varios miles de heridos o discapacitados crónicos y dejó a 1,5 millones de personas sin hogar. El terremoto destruyó la capital, supuso un duro golpe para la economía y las infraestructuras del país, y obstaculizó la labor de reconstrucción del país (Naciones Unidas, 2013).

En el 2011 – año de celebración de elecciones presidenciales -, la Misión reafirmó su compromiso de trabajar para establecer un clima político seguro y estable, fortalecer las instituciones públicas, garantizar el cumplimiento del Estado de Derecho, promover los derechos humanos (Naciones Unidas, 2013) y sentar las bases para un Estado fuerte y funcional. Por ello, por medio de la Resolución 2070 (2012) del Consejo de Seguridad, se decidió prorrogar la Misión hasta 15 de Octubre de 2013.

2.1 La erosión de la maquinaria institucional

La crisis del Estado haitiano se vinculó a su incapacidad para adecuar “su estructura, su funcionamiento, sus métodos y sus resultados, a las exigencias de la modernidad” (Gérard, 2006: 31). Además, la débil economía nacional y los bajos índices desarrollo humano, impedían el desempeño de una eficaz administración del Estado (Crane, 2010).

Se vislumbró que los retos comprometen a todas las instituciones del sistema político haitiano. En consecuencia, ¿Puede pensarse que el deterioro institucional era generalizado y su normal funcionamiento dependía del apoyo de una fuerza exógena? A los fines de comprender esta dinámica, a continuación se describen y analizan las capacidades de funcionamiento de las instituciones políticas y de seguridad haitianas desde el 2004 al 2012. Se tienen en cuenta además, las condiciones políticas, sociales, económicas y de seguridad que anteceden al período en estudio.

2.1.1 Democracia y Gobierno

En Haití, la democracia revivió como ideal de buen gobierno hacia 1896 con el fin de la dictadura duvalierista, pero recién con la vuelta al orden constitucional en 2006 parecía establecerse definitivamente. Mientras tanto, durante esos veinte años, se asistió a un tedioso período de transición democrática y de dificultades en la gobernabilidad - herencia de siglos de conflictos sociopolíticos -. Las luchas electorales entre las fuerzas políticas fueron recurrentes y pusieron en riesgo la estabilidad democrática, dando muestras del bajo nivel de consenso en torno dichas normas (Gardy, 2011). Por ello, hablar de democracia en Haití requería prudencia.

Con la dimisión de Aristide en 2004, el proceso de transición democrática cobró un nuevo impulso, conducido por la sociedad civil y los partidos políticos. Aunque permanentemente amenazados por la inconsistencia de las alianzas y la precariedad de las instituciones. Así, se configuró un panorama de polarización política, lentos procesos de toma de decisiones y débiles estructuras electorales.

La transición planteó dos apuestas principales: por un lado, diseñar la base legal del nuevo régimen democrático y por el otro, crear las condiciones óptimas para su aplicación. Básicamente, crear un gobierno que funcione. Durante este proceso, el consenso entre actores políticos es precondition para el éxito del modelo: deberían aplicarse las reglas del juego político, económico y social que, junto a la aceptación de directrices y principios, son imperativos para la consolidación del nuevo entorno institucional (Gardy, 2011).

En un Estado frágil, el grado de consenso entre actores políticos en torno a las reglas y principios del nuevo régimen constituye uno de los desafíos principales, que muchas veces, desincentivan la cooperación por parte de las elites en el poder. Sin embargo, una vez alcanzada, la práctica democrática incentiva la legitimación y la profundización de la cultura democrática. En Haití, el fraccionamiento del sistema político, la acentuación de las disparidades en el ingreso y la consecuente expansión de la pobreza; junto a la violencia políticamente motivada, la debilidad de los partidos políticos; y finalmente, la venalidad¹⁴ en todas las ramas del gobierno, impidieron este proceso (Crane, 2010). Como corolario de la fragilidad de la democracia, hacer política en Haití era extremadamente difícil.

¹⁴ La venalidad política hace referencia a la capacidad o predisposición de un gobierno para ser sobornado con dádivas, o expuesto a la venta (RAE, 2010). Recuperado de: <http://lema.rae.es/drae/?val=venalidad%20>.

Las elecciones presidenciales del 2006 se llevaron a cabo en un clima de violencia extendida, profundas divisiones políticas y un escaso nivel de consenso en torno a las normas que regirían la nueva etapa política. Peor aún, desde el Siglo XIX, el uso de la administración pública con fines privados era tradición. La corrupción y la malversación del erario público continuaban enraizadas en el sistema político haitiano y, junto a la pobreza generalizada, constituían los problemas perentorios que atentaban contra la consolidación del Estado democrático, dilapidaban sus instituciones y erosionaban la ya limitada capacidad de acción.

A pesar de ello, la política nacional desde el 2006 fue estable. Muchas fuerzas políticas han aceptado la nueva administración y se han conducido por la senda de la cooperación. Y si bien algunas tensiones persistieron, el gobierno logró contener los focos de desestabilización y conflicto (Gardy 2011; AA.VV., 2007).

El trágico terremoto que azotó la isla en enero de 2010, reinstaló la necesidad de reconstruir Haití, no sólo su infraestructura sino que el caos generalizado condujo al replanteamiento del funcionamiento institucional y la calidad de prestaciones del Estado. Durante aquel trágico verano, la penuria y dependencia del país respecto a los donantes y la ayuda internacional fue manifiesta. Las atrocidades causadas por el terremoto eran imposibles de enfrentar sin la cooperación internacional de los donantes y la presencia de la Minustah. A partir de allí, el gobierno, la Minustah y multiplicidad de organismos nacionales e internacionales se embarcaron en el rediseño institucional necesario para salir del caos. El terremoto fue sólo la expresión de colapso de un país enajenado, de un pueblo que históricamente ha sido sometido a condiciones de vida inhumanas y a un sistema político disfuncional, deslegitimado, inescrupuloso y venal.

Con un marco democrático fortuito, el gobierno real instauró un modelo semipresidencialista con un "ejecutivo débil y un Parlamento dotado de amplio poder de control sobre el primero" (Gardy, 2011: 22). Desde 2004, el Congreso no contaba con una mayoría oficialista y por lo tanto, entre el Presidente de la República y el Primer Ministro (como contrapeso) se generaba una situación de cohabitación¹⁵ y frecuentes bloqueos parlamentarios, vinculados al conflicto y no cooperación entre los poderes del Estado.

¹⁵ La cohabitación es una "(...) situación en donde el presidente, electo por una mayoría política, se encuentra repentinamente frente a una mayoría parlamentaria compuesta por partidos políticos rivales al suyo" (Collard, 2007: 115). Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2748/8.pdf>.

El Parlamento era criticado por su abstencionismo e incompetencia, reflejo de inexperiencia y ausencia de un liderazgo fuerte y sólido. Los legisladores preferían los arreglos informales y de dudosa transparencia para la toma de decisiones, a los efectos de enfrentarse a situaciones de indisciplina, abstencionismo y sesiones de extensa duración. Si se tiene en cuenta la profunda fragmentación política del país, esta forma de gobierno presenta evidentes amenazas a la gobernabilidad ya que conducía a la fragmentación política del país. Los instrumentos de conciliación y consenso político tenían escasa vigencia en el país, facilitando la profundización de una sociedad descohesionada que supuso graves riesgos para el desarrollo del país (AA.VV., 2007; Urra, 2006). Como consecuencia, la reforma integral del Parlamento resultó de primera necesidad.

El sistema de partidos era endeble, fragmentado y personalista, dejaba espacio libre para el oportunismo político (*free riders*). Con frecuencia, los partidos eran manipulados y polarizados entorno a la figura de Aristide y la intervención extranjera. Por su parte, la oposición haitiana era institucionalmente débil y fraccionada, no obstante su debilidad, los partidos tenían gran capacidad de convocar a protestas masivas y bloquear la legislación, en especial, *Fanmi Lavalás*. Y si bien algunos sectores de la oposición se dedicaban a hacer ingobernable el país, no toda la disidencia era obstruccionista. Pero éstas dinámicas, no permitían cerciorar un apoyo consistente para el gobierno (Montes, 2009).

La administración pública a lo largo del territorio nacional, era efímera, precaria e ineficiente; carecía de medios y recursos necesarios para asegurar la correcta cobertura de la acción gubernamental. Los edificios públicos, los procesos de toma de decisiones y recursos, están fuertemente centralizados y concentrados. Ni el Parlamento ni el gobierno oficial en Puerto Príncipe, están interesados en delegar recursos y poder (Crane, 2010).

En este contexto, era aún más remota la efectiva descentralización y desconcentración¹⁶ de la administración pública que había estado en la agenda política del país desde el fin del período Duvalierista.

¹⁶ La desconcentración se funda sobre el principio de delegación y distribución de funciones. Es el mecanismo por el cual, la ley otorga regular y permanentemente, determinadas competencias públicas a un órgano inferior perteneciente a la misma institución. Supone la dispersión de funciones y el sometimiento jerárquico al Poder Ejecutivo. Por su parte, la descentralización consiste en la transferencia de funciones estatales a entes con personalidad jurídica propia pero separados de la administración

La situación del gobierno haitiano invita a asumir compromisos substanciales: el fortalecimiento institucional integral, la efectiva descentralización y desconcentración de su administración pública con el afán de que el gobierno cubra toda su extensión territorial, la coordinación y cooperación entre poderes, la transparencia política-burocrática, la modernización del sistema a efectos de *aggiornarse* estratégicamente a los retos actuales, la formulación de planes de desempeño autónomo de los donantes, la explotación del capital humano nacional, entre otros. Pues, se necesitaba de la redefinición de las reglas de juego, del esclarecimiento de sus aspiraciones políticas, sociales, nacionales y globales. Haití necesitaba saber hacia dónde ir.

2.1.2 *El Sistema de Administración de Justicia*

La administración de justicia atravesaba desde hacía años por una situación deplorable, de extrema gravedad. "Abrumado de fallas básicas" (CIDH, 2009: 2) y por ello, constituía el principal obstáculo para la institucionalización definitiva del Estado de Derecho.

La precariedad general del sistema hacía ineficaz los demás medios de prestación de justicia. Incluso, en pleno Siglo XIX, su Código Penal y el de Procedimientos databan de 1835 y eran réplicas de los Códigos Napoleónicos trasplantados desde Francia (Crane, 2010).

El método de elección de los magistrados dependía del legislativo y por lo tanto, la independencia del poder judicial era discutida. Tradicionalmente, los políticos haitianos han manipulado las cortes. Además, las revocaciones masivas de jueces, la erosión de su credibilidad y la ausencia de una carrera judicial, los sobornos, las omisiones y las demoras inaceptables en los procesos judiciales, constituían las grandes contrariedades que invalidaban el normal desempeño de las instituciones judiciales del país. Un sistema judicial funcional requiere profesionales expertos, pero no hay recursos humanos suficientes. Muchos jueces no han sido formados jurídicamente y otros, son analfabetos. No existe un sistema de antecedentes penales y por lo tanto, es imposible conocer qué juez es competente y cuáles son los delitos por los que debería ser enjuiciado (Gardy, 2011; Crane, 2010).

central. El ejercicio de la actividad administrativa, en este caso, es llevada a cabo de forma indirecta (Gallo, 2008 4).

Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/3/art/art4.pdf>

Quizás la manifestación más clara de la disfuncionalidad y decadencia del sistema de justicia, era la situación penitenciaria. Las cárceles estaban superpobladas y carecían del personal necesario. Y absurdamente, habían sido infiltradas por negocios ilegales y violaciones de derechos humanos.

En menoscabo del Artículo 44 de la Constitución Nacional de Haití, que establece que “las personas detenidas en espera de juicio temporal deben considerarse por separado de los que están cumpliendo la condena”, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reveló que, del 85% de la población reclusa que aún no había sido condenada permanecía más tiempo privado de su libertad que si hubiesen sido juzgados con la máxima pena por sus delitos¹⁷.

La CIDH (2009) exhorta a que se garantice el derecho al debido proceso, el derecho a ser juzgado por un tribunal competente, independiente y parcial, para que todo culpable sea condenado justamente y cumpla efectivamente su pena. Asimismo, en todos los casos, los procedimientos empleados en las investigaciones y los juicios por violaciones de derechos humanos, sean congruentes con las normas mínimas y garantías judiciales estipuladas por el Artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁸ (Pacto de San José de Costa Rica). Además, recomienda que se otorgue especial atención a los casos que involucran a menores, a fines de que éstos sean enviados a centros de rehabilitación y no a cárceles comunes. De esta manera, se busca garantizar los derechos de los niños actuando en conformidad con el Artículo 5 de la Convención Americana¹⁹, y con las disposiciones de la Convención sobre Derechos del Niño.

¹⁷ El informe de la CIDH, condena los escasos esfuerzos realizados hasta la fecha para acometer una reforma judicial que responda a las profundas deficiencias de la justicia en Haití y a las nuevas exigencias en materia de seguridad (Urrea, 2006).

¹⁸ En el Artículo 8 de la Convención Americana de DD.HH, los Miembros dejan establecidas las Garantías Judiciales de las que goza toda persona involucrada en procesos penales. Entre ellas, a ser oído y dentro de un plazo razonable, a que se presuma su inocencia hasta tanto se demuestre lo contrario, a un proceso penal público, entre otras.

¹⁹ Su Artículo 5 versa sobre el Derecho a la Integridad Personal de personas sospechadas, procesadas y enjuiciadas. En cuanto a los menores de edad, el inc. 5 establece: “Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento” (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969).

Paradójicamente, la falta de acceso a la justicia era otra de las graves vicisitudes de este sistema (Crane, 2010). La gestión del sistema de información era deficiente y requería de la existencia de una única base de datos sobre antecedentes penales y condenas. Además, la irrisoria formación profesional de los funcionarios del Poder Judicial y la precariedad de dicho sistema, terminan en injusticias y caos.

Pues lo que se necesita es una reforma integral del sistema judicial (Naciones Unidas, 2004). Un esfuerzo real por mejorar el sistema y aplicar efectivamente la ley, con mejores investigaciones y persecuciones exitosas. Un modesto avance se produjo con la creación del Consejo Superior del Poder Judicial en 2007. Se pretendía que este cuerpo jugara un rol de primacía en el establecimiento de reglas y en el sobre seguimiento del desempeño independiente de las cortes.

2.1.3 Las Fuerzas de Seguridad

La seguridad y el orden público atravesaban por una situación caótica. El espiral de violencia que azotaba el país, dejaba en promedio un centenar de víctimas por mes, 1.000 a lo largo del 2012.

La delincuencia ciudadana era sólo uno de los flagelos que golpean la sociedad. Según una publicación de la Red Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos de Haití (2013), se estimaba que a lo largo del 2012, se produjeron 72 secuestros; 1.041 personas fueron asesinadas a balazos por apuñalamiento, lapidación o linchamiento. Se registraron 972 casos de violencia sexual contra mujeres y niñas, sólo 55 de los cuales fueron sancionados penalmente. Además, 23 agentes de la Policía Nacional murieron por disparos, mientras que otros 27 resultaron heridos, cuatro de ellos por armas blancas (RNDDH, 2013). Por su parte, la presencia de cárteles de la droga y del crimen organizado en todas sus expresiones, además de cobrarse la vida de miles y miles de ciudadanos, reforzaban el clima de impunidad que se vive en la isla.

Absurdamente, Haití no detentaba una de las principales características de un Estado: el del monopolio de la fuerza legítima, porque era un país sin ejército desde que Arístide lo abolió en 1995 (Gérard, 2004).

La única institución legítima vigente era la Policía Nacional Haitiana (PNH). Pero su realidad era deprimente puesto que padece fallas fundamentales. En primer lugar, carecía de capacidades y recursos básicos para el correcto desempeño de sus funciones, tales como, entrenamiento y formación profesional, equipamiento pertinente, registro y formación profesional de oficiales, buen manejo financiero y control interno. En

segundo lugar, se encontraba fuertemente desmembrada y descoordinada, carecía de una clara jerarquía de mando, estaba acusada de abusos de la fuerza, y corrompida por la corrupción interna (derivada del traspaso de los efectivos militares de las FF.AA al cuerpo policial). En tercer lugar, los bajos salarios y las pobres condiciones de trabajo de la mayoría de los oficiales de policía, contribuían a la venalidad y actividad criminal dentro de la fuerza (Crane, 2010).

El Secretario General de Naciones Unidas, *Ban Ki-moon*, sostenía que la policía haitiana “aún carece de un buen nivel en su fuerza, de entrenamiento, equipamiento y capacidad directiva para responder efectivamente a las amenazas a la seguridad interna de Haití sin asistencia externa” (Crane, 2010: 58). Más aún, teniendo en cuenta el vínculo irrisorio y la descoordinación entre la justicia y las fuerzas de seguridad nacionales.

Desde 2004, los esfuerzos para crear una fuerza policíaca profesional y efectiva derivaron en magros resultados, como la capacitación y graduación de cientos de nuevos oficiales de la Academia de Policía; el incremento de personal de la Oficina del Inspector General²⁰, y la cooperación con la policía de las Naciones Unidas (CIVPOL) (CIDH, 2009). Empero, ese mismo año, la fuerza era criticada por su bajo rendimiento, corrupción y politización (Crane, 2010).

Si bien los cuerpos policiales son fundados para guardar el orden y la seguridad interna, la PNH estaba sobrecargada de responsabilidades debiendo cumplir con un amplio espectro de funciones. Incluso, aquéllas que excedían los fines para los que la policía ha sido creada; por ejemplo, se desempeñaban funciones cuasi militares, desde el control fronterizo, vigilancia y patrullaje marítimo, operativos antinarcóticos y asistencia en caso de desastres naturales. Ello, frente al potente crecimiento de la proliferación de armas y la existencia de barones de la droga y del crimen organizado (Urra, 2006).

3. Midiendo la capacidad de funcionamiento de las instituciones haitianas

El funcionamiento del amplio espectro institucional es fundamental en tanto genera determinadas condiciones para la gobernabilidad.

²⁰ La Oficina del Inspector General es el organismo encargado de investigar e imponer sanciones disciplinarias a los oficiales que han violentado la reglamentación policial, tales como violaciones de derechos humanos, acoso del uso de la fuerza, coimas, entre otras.

En el presente Trabajo, se escogió la capacidad de funcionamiento institucional como uno de los determinantes de la ingobernabilidad del país y del consiguiente despliegue de la Misión de Paz. Su medición se llevó a cabo considerando la posición del país en el Índice de Estados Fallidos y la cantidad de rupturas institucionales producidas durante el período 2004-2012.

Respecto a este último indicador, se comprobó que durante el período 2004-2012, se produjo una única ruptura constitucional. En efecto, a principios de 2004 el clima de agitación popular y el espíritu combativo demostraban que el pueblo reclamaba un cambio. Como consecuencia, en febrero se produjo la destitución de *J. Bertrand Aristide* del Ejecutivo nacional perpetrado por un Golpe de Estado en su contra. Se ponía fin a años de represión, intimidación, manipulación e inmovilismo de los ciudadanos. El juez *Boniface Alexandre* ocupó el sillón presidencial encabezando el Gobierno Provisional (Gérard, 2004).

Pese al ambiente de violencia y acusaciones de fraude, las elecciones de 2006 instalaron en el poder a un nuevo gobierno que se presentaba como una fuerte propuesta democrática (Gardy, 2011). Así, se ponía fin a años de turbulencias políticas y quebranto constitucional. En un escenario políticamente más sereno y propicio, en 2011 tuvieron lugar los comicios presidenciales que consagraron a *Michel Martelly*.

Con los años, el trabajo mancomunado entre el gobierno local y la Misión habrían promovido la tolerancia política entre las diferentes fuerzas en escena y la estabilidad de la democracia como ideal de buen gobierno. Las disidencias habrían sido resultas en la mesa de negociaciones y a través de canales de diálogo, o directamente, contenidas.



Sin embargo, los desequilibrios, vicios y disfuncionalidad comprometían al complejo institucional en su conjunto, pues se hablaba de **fallas fundamentales a nivel sistémico-estadual**.

Partiendo de la definición de Estado de Santos Villareal (2009), el Estado haitiano no cumplía con los fines públicos para los que ha sido creado: no proveía de seguridad física como tampoco de instituciones políticas legítimas; no contaba con

capacidad para administrar las relaciones económicas y brindar bienestar social. Tampoco estaba en condiciones de brindar el marco legal para gestionar intereses y conflictos sociales, ni aseguraba la provisión de servicios básicos. Peor aún, no monopolizaba el uso de la fuerza legítima ni defendía a sus ciudadanos de amenazas externas, tampoco podía preservar la integridad territorial del Estado.

Un Estado incapaz de canalizar las demandas sociales y proveer los bienes políticos para los que ha sido creado, ve minada su base y mancillada su gobernabilidad, conduciendo a pensar que el Estado ha fracasado.

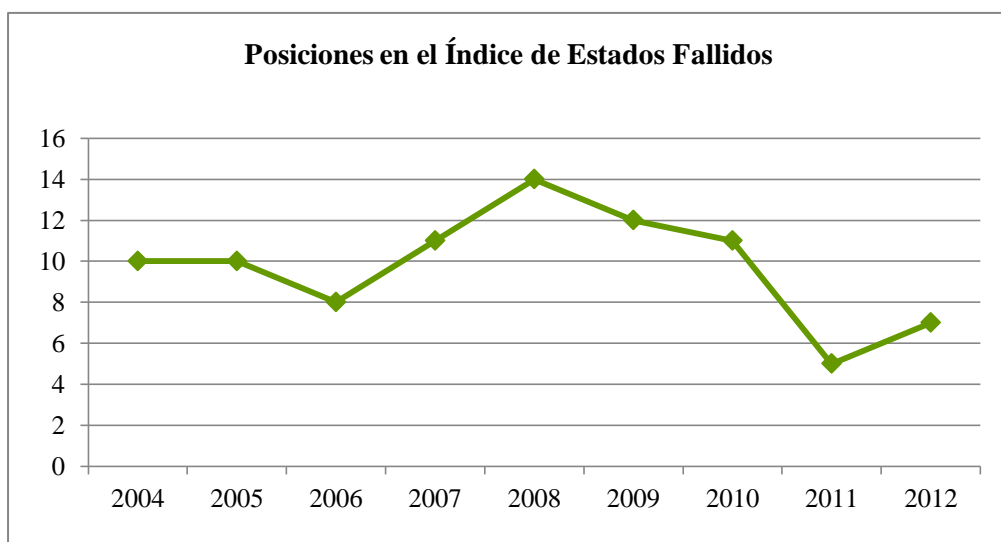
Partiendo del **criterio de fragilidad extrema** postulado por M. Bartolomé (2006), el Estado Fallido de Haití presentaba las siguientes falencias: era desafiado por grupos armados paramilitares mientras que era incapaz de ejercer el monopolio efectivo de la fuerza sobre su territorio; su provisión de servicios públicos era deficiente, no gozaba de autoridad suficiente para gobernar a todos los ciudadanos ni responder a sus necesidades; no lograba dominar la fragmentación social, y carecía de una estructura institucional eficiente y funcional.

Teniendo en cuenta los indicadores propuestos por el *Fund for Peace* para evaluar el desempeño de los Estados, podía aseverarse: en primer lugar, el sector socioeconómico presentaba niveles caóticos. Las graves presiones demográficas, los intensos desplazamientos poblacionales forzados (refugiados y desplazados), el subdesarrollo económico, la severa violencia intergrupos, los altos porcentajes de fuga de cerebros, el deterioro de indicadores económicos y la pobreza generalizada, eran características de la realidad haitiana. En segundo lugar, respecto al sector político-militar, las cifras acusaban una situación escalofriante. La dudosa legitimidad estatal, la precaria provisión de servicios públicos, la sistemática violación de derechos humanos y el quebrantamiento del Estado de Derecho, la ausencia del Estado como garante de la seguridad y el orden público, la fragmentación de las elites y la constante intervención de fuerzas externas.

Con este panorama, Briebe Miles (2005) aseguraba que lo que convierte a la República Haitiana en un Estado Fallido es la forma en la que funciona su institucionalidad, su dinámica interna. Las cuatro instituciones que sustentan y certifican la viabilidad del Estado – Fuerzas Armadas, Fuerzas de Policía, Administración Pública y Sistema Judicial - se encontraban erosionadas y minadas.

La grave coyuntura institucional del país, se reflejaba en las posiciones ocupadas en el Índice de Estados Fallidos del *Fund for Peace* de esos años. Haití se

mantuvo entre los primeros países en riesgo de colapso institucional. Mientras que en 2008 ocupó el puesto catorce, alejándose sutilmente de los países más comprometidos; la posición más alarmante fue en 2011, cuando se encontró en el quinto puesto. En el 2012, se ubicó séptimo en el *ranking* (*Fund for Peace, 2012*). A continuación, el cuadro ilustra la evolución de las posiciones:



(Gráfico de elaboración propia. Los datos fueron extraídos de los Índices anuales del *Fund for Peace*)

Con todo, pudo acreditarse que la **capacidad de funcionamiento de las instituciones político-judiciales y de seguridad de la República es baja**. Urra (2006) afirma que, **presentan síntomas de parálisis, ineficiencia y falta de recursos**. Por su parte, Gérard (2004) aseguró que el Estado asistía a una crisis política y social que arrastraba históricamente, y se tradujo en el **arcaísmo de sus instituciones y estructuras** y en las inherentes **dificultades del no desarrollo**.

Resulta evidente que la maquinaria estatal de Haití se encuentra imposibilitada “de garantizar la gestión del país y de cohabitar al mismo tiempo con una oposición democrática” (Gérard, 2004: 34). En la cotidianeidad, la débil/baja capacidad de funcionamiento institucional se refleja en su ineptitud para potenciar el imperio de la ley, en su disrupción para resolver los problemas básicos de su gente, en la pérdida del monopolio de la fuerza y en la viabilidad - política, económica, jurídica, social y de seguridad - dependiente de la presencia de la Misión. Y en este sentido, cuando se evapora el respaldo social y se incrementan las amenazas al orden y seguridad ciudadana, la sociedad se acerca a la frontera de la ingobernabilidad (Gardy, 2011).

4. Conclusiones parciales

La disfuncionalidad y debilidad institucional crónica que atravesaba Haití hacia el 2004, se había configurado como una nueva amenaza para la paz y seguridad regional y transnacional ya que, por la lógica globalizante, la seguridad se ha vuelto interdependiente. Así, el riesgo de expansión de la violencia más allá de sus fronteras puso en vilo a la Comunidad Internacional toda.

Haití se enfrentaba al deterioro del complejo institucional en su conjunto lo que desafiaba la consolidación del Estado de Derecho en el país.

En primer lugar, la democracia y el gobierno tambaleaban. El sistema político haitiano se caracterizaba por la tradición de violencia política y la debilidad partidaria (con líderes personalistas) que propiciaba la polarización política y la volatilidad de las alianzas. Las estructuras estatales eran muy débiles y se vinculaban al bajo nivel de consenso entre los actores en torno a las normas. Por su parte, la corrupción y la malversación del erario público en provecho privado quebrantaron el respeto y legitimidad de las autoridades. A su vez, tratándose de un sistema semipresidencialista en situación de cohabitación con el legislativo, la inestabilidad, los bloqueos y el abstencionismo eran recurrentes, más aún dada la ausencia de un liderazgo político consolidado. Finalmente, el terremoto del 2010 más allá de los daños colosales causados, se comportó como el símbolo del colapso haitiano.

En segundo lugar, el sistema de administración de justicia atravesaba una situación lúgubre. Padeecía de fallas básicas que atentaban contra en buen funcionamiento institucional, y dada su implicancia, representaba el principal obstáculo para la instalación definitiva del Estado de Derecho. Su politización y dudosa independencia, el arcaísmo de sus Códigos, el descrédito de sus funcionarios por no haber realizado una carrera profesional que avale su responsabilidad, los sobornos y omisiones minaron las bases de su institucionalidad. La situación penitenciaria, deplorable, era el reflejo patente de la precariedad del sistema: el hacinamiento, la infiltración del crimen organizado, la carencia de recursos y capacidad operativas mínimas se contraponen, paradójicamente, a los miles de casos de prisión preventiva prolongada y a la falta de acceso a la justicia.

En tercer lugar, las Fuerzas de Seguridad sufrían de inoperancia. El Estado haitiano no detentaba el monopolio del uso legítimo de la fuerza desde que *Arístide* abolió las Fuerzas Armadas. Y la única institución que quedó vigente, la Policía Nacional de Haití presentaba carencias básicas. La fuerza evidenciaba síntomas de

desmembración y descoordinación, azotada por acusaciones e involucramiento en actividades criminales, la falta de recursos humanos, logísticos y operacionales fundamentales y de efímera capacidad de acción. Además, estaba sobrecargada de actividades que exceden a sus funciones.

La erosionada coyuntura institucional de Haití se vio reflejada en las posiciones ocupadas por el país en el Índice de Estados Fallidos del *Fund for Peace* a lo largo del período 2004-2012. Así, se mantuvo entre los primeros catorce países en riesgo de colapso estatal, alcanzando la posición más crítica en 2011 cuando ocupó el quinto puesto.

Lo cierto es que si la relación entre fragilidad y dependencia es bidireccional, debían buscarse soluciones estratégicas para combatir las causas de fondo de esa fragilidad. Sin embargo, el debilitamiento del Estado haitiano se convirtió en un callejón sin salida que determinó las condiciones y niveles de gobernabilidad del país.

CAPÍTULO II

“La crisis de gobernabilidad de Haití como desencadenante del despliegue de la Minustah”

1. La Gobernabilidad como fenómeno político y su contraste con el Estado de Haití

A lo largo del Siglo XX y en los tiempos que corrían, las dificultades para gobernar se vinculaban con las fallas en la infraestructura institucional, los vaivenes de la economía y los problemas suscitados en el campo de la seguridad y el orden. Con la agudización de la crisis del Estado en los `90, la gobernabilidad pasó a ocupar un lugar privilegiado como concepto de vanguardia para analizar el funcionamiento del Estado (Alcántara Sáez, 1995). En él desembocan las diferentes fuerzas centrípetas y centrifugas que actúan en la esfera gubernamental.

La **governabilidad** alude, en el sentido amplio del concepto, a la **capacidad del Estado para llevar a cabo sus funciones**. La multiplicidad de aspectos que abarca el fenómeno confluyen en – cómo mínimo - cuatro dimensiones: la capacidad de tomar decisiones pertinentes ante eventos desafiantes que exhortan la intervención gubernamental; el dilema entre la eficiencia, la efectividad y la legitimidad del régimen; la aceptación social de sus decisiones; y la coherencia de las mismas a través del tiempo (Alcántara Sáez, 1995). Todas ellas, con sus respectivas repercusiones en la infraestructura estatal.

La administración de Puerto Príncipe presentaba profundos desequilibrios y apremios. Y si bien no se profundizará respecto al tema ya que ha sido abordada la cuestión institucional en el capítulo anterior; se recordarán algunas cuestiones de vital importancia. Respecto a la primera dimensión arriba mencionada, el proceso de toma de decisiones era sumamente fastidioso dadas las innumerables trabas burocráticas y el choque de intereses en el seno del gabinete gubernamental, enardecido por la cohabitación entre el Ejecutivo y el Parlamento. Las decisiones se tornaban lentas y en muchos casos, se efectuaban a destiempo (respecto al asunto que buscaba regenerar). En segundo lugar, dada la severa crisis de eficiencia, efectividad y legitimidad que el régimen atraviesa, el Estado debía cumplir con normas internacionalmente legitimadas para asegurarse los recursos procedentes del exterior. Y su vez, gestionar eficientemente esos recursos entre los diferentes grupos sociales. La *accountability* respecto al exterior

y las exigencias de eficiencia y efectividad que se les impone, solían resultar incompatibles con las normas vigentes. Tercero, la sociedad haitiana descreía de sus representantes. El oportunismo político, la venalidad y la corrupción que invadían las instituciones nacionales, alimentaban y perpetuaban la no aceptación social y el descrédito de las decisiones públicas. Por último, éstas eran parcialmente coherentes. En muchos casos, desproporcionadas respecto al tema tratado, arcaicas y meras reproducciones - en el ámbito doméstico - de modelos exógenos.

1.1 La correlación entre Estabilidad y Gobernabilidad

Hablar de gobernabilidad indefectiblemente requiere hacer referencia a la estabilidad que, en términos conceptuales, precede a la primera. *Downding y Kimber* (1995) la definían como, el "estado vinculado con la capacidad de prevenir contingencias que pueden llegar a conducir a la desaparición del objeto político" (Alcántara Sáez, 1995: 25). Si bien existían tantas definiciones como autores, la mayoría de ellas convergían en los siguientes aspectos: duración del gobierno, la capacidad del gobierno para institucionalizar el conflicto (ausencia de violencia política), ausencia de cambio estructural, constitucionalidad y legitimidad.

Aunque la estabilidad no es condición suficiente para garantizar la gobernabilidad, sí es indispensable para el buen funcionamiento institucional. En este sentido, los resultados políticos obtenidos en el ámbito público junto al correcto desempeño institucional, garantizarían la estabilidad del sistema político. Y en conjunto, el rendimiento del sistema político desembocaría en determinadas condiciones de gobernabilidad (Alcántara Sáez, 1995). Pues entonces, la estabilidad y el orden serían elementos favorables que posibilitan índices deseados de gobernabilidad.

Contrariamente, la inestabilidad y el desorden crónico, contribuyen a arrastrar al país hacia una crisis de gobernabilidad que, llevada al extremo, alcanzaría la ingobernabilidad. Y un país ingobernable, está destinado a convertirse en un Estado Fallido. Haití había experimentado cada uno de los escalones que conducen hacia allí.

Entonces, ¿Cuán estable era Haití? Tomando los dos ejes propuestos por *Krasner* (2011) - capacidad de adaptación e institucionalización - y los cuatro elementos postulados por *Toklatián* (2004) - poder, soberanía, seguridad e identidad - pudo esbozarse un cuadro que facilita el análisis de este fenómeno.

Estabilidad de Haití (2004-2012)		
<i>Capacidad de Adaptación</i>	<i>Institucionalización</i>	
PODER	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado no ejercía efectivamente el poder ni actuaba constantemente dentro del marco legal. • No se comportaba como un articulador social serio. • La institucionalidad no estaba coherentemente coordinada con otros actores domésticos ni extranjeros. • Reinaba la lógica de las consecuencias²¹: las instituciones reflejaban las decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno era legítimo pero carecía de legitimidad suficiente. • Institucionalidad rígida: no se flexibilizaba ante cambios ambientales. • La institucionalidad económica era débil y desacreditada. • Los actores extranjeros no siempre respetaban la institucionalidad del país.
SOBERANÍA	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado sí era reconocido internacionalmente • Era uno de los Estados del mundo con mayor presencia internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Su política exterior estaba constreñida por los intereses de los actores externos más poderosos en el país. • No mantenía un control efectivo al interior de sus fronteras. • Existían mecanismos de solución de controversias con agentes exógenos.
SEGURIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • La definición de objetivos nacionales era débil y dependiente del exterior. • No poseía un adecuado poder nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado y la sociedad civil estaban expuestos a amenazas y vulnerabilidades múltiples
IDENTIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Valores nacionales e instituciones débiles: no otorgaban sentido de unidad nacional. • La cultura nacional y la tradición eran vacilante y en ocasiones, arrolladas. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existía una verdadera cultura democrática. • Los actores no siempre respetaban la institucionalidad. • Los actores relevantes se guiaban por la lógica de la consecuencia.

(El cuadro fue confeccionado según el modelo expuesto por Gallardo (2003) en "Las Instituciones en el Sistema Internacional").

Analizando, un Estado que no detenta efectivamente el poder que el pueblo le ha concedido; que no es íntegramente soberano, cuyas instituciones no salvaguardan la seguridad (exponiéndose a numerosas endógenas y exógenas); mientras que su identidad nacional está desmembrada, indefectiblemente verá mancillada su gobernabilidad. En tanto la capacidad de adaptación de la instituciones a los nuevos

²¹ Cuando se analiza el cumplimiento de determinados patrones establecidos por los actores, se parte del criterio de la lógica de las consecuencias o de la lógica de la persistencia. La primera hace referencia a que las instituciones son un reflejo de la relación entre sus miembros y de las decisiones por ellos adoptadas. Sean éstas transparentes y efectivas o corruptas y disfuncionales. La segunda, alude al ajuste en las conductas para cumplir con los patrones estipulados (Gallardo, 2003).

desafíos de la actualidad y la real institucionalización, son cuestiones fundamentales a la hora de consolidar un Estado sólido y funcional.

La **correlación positiva** entre **Estabilidad-Gobernabilidad e Inestabilidad-Crisis/Ingobernabilidad**, invita a centralizar los esfuerzos públicos en aras a sentar las bases de la estabilidad y el orden en Haití a través del fortalecimiento institucional integral, y así, alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad.

1.2 Factores de Riesgo de la Gobernabilidad

Ante un escenario de ambigua gobernabilidad como el haitiano, pudieron identificarse **factores de riesgo** que condujeron al agravamiento de la situación. Entre ellos: la gestación y evolución de grupos minoritarios que podrían romper el equilibrio del aparato político, la crisis de valores comunes, la caótica relación entre la productividad y las condiciones de vida, y la anomia social²² (Alcántara Sáez, 1993). Todos ellos estaban presentes en Haití.

En Haití, en primer lugar, no eran los grupos minoritarios los potentes desestabilizadores sino la fragmentación y polarización de la sociedad. Ésta se producía en torno a las posiciones adoptadas frente a la dictadura duvalierista y su herencia, la intervención extranjera, los gobiernos de Aristide y su vestigio populista-democrático, la conformidad/disconformidad respecto a sus representantes, entre otros. En segundo lugar, este fraccionamiento societal conllevó a la crisis de la armonía y el posterior derrumbe de los valores colectivos y de identificación nacional. En tercer lugar, tanto la situación de la productividad como de las condiciones de vida eran lastimosas. Mientras la isla se encontraba bajo el yugo francés era la colonia más rica del mundo. Paradójicamente, la frágil economía se había configurado como un mero instrumento al servicio de los magnates nacionales y de los grupos de poder económico externos (estos últimos, quienes financian e invierten en el país). Un buen ejemplo, es el proyecto de Estados Unidos, que consistía en inaugurar parques industriales que alojen a empresas

²² La anomia social representaría uno de los factores que atentan contra la gobernabilidad. Este fenómeno se refiere a la ausencia de un cuerpo de normas que gobiernen las relaciones entre las diversas funciones sociales, cada vez más variadas debido a la división del trabajo y la especialización, características de la modernidad. En este contexto de límites debilitados o inexistentes, el individuo se encuentra en una situación complicada debido a que sus pasiones y deseos se hallan desbocados al perder todo punto de referencia. Este hecho genera un constante sentimiento de frustración y malestar (López, 2008: 5).

maquileras dedicadas a la exportación hacia el país del norte. Para este cometido, se despojaron de sus tierras a unas 300 familias de agricultores y se financió con dinero de la cooperación internacional. A pesar de este leve dinamismo económico - pero dependiente -, la población vivía en condiciones infrahumanas y conocen todas las necesidades que puede padecer un ser humano. Niñas que se prostituían por agua, jóvenes cooptados por bandas armadas para obtener algún beneficio que el Estado no le proveía, el hacinamiento, el hambre y la privación sus derechos fundamentales. Finalmente, ante este panorama, la anomia social era indiscutible y alcanzaba a la sociedad en su conjunto. Si bien las reglas estaban establecidas, eran sistemáticamente violadas y quebrantadas. El ciudadano no encontraba fuentes de referencia ni identificación, ante la polarización reinaba el desconcierto y conducía a pensar que se vivía en mundos diferentes dentro del mismo territorio. La frustración social y la falta de esperanzas formaban parte del día a día de este pueblo (Otramérica, 2012; FIDH, 2012).

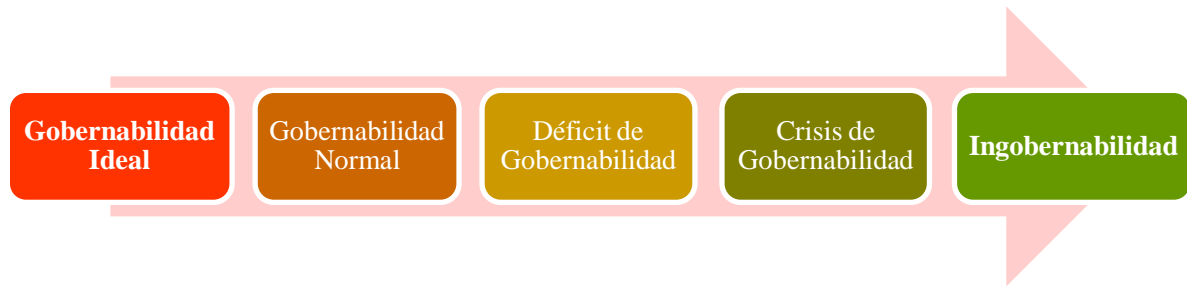
En este escenario, las cuatro condiciones que garantizarían la gobernabilidad del país - legitimidad, respaldo social, eficacia, y desarrollo socioeconómico -, no estaban aseguradas en Haití. Así, podía afirmarse que, la crítica situación de la gobernabilidad de la isla configuró el obstáculo principal para el ejercicio del poder, creando un escenario en el que existe un riesgo excesivo de que ésta pueda desarticularse abruptamente (Alcántara Sáez, 1995).

1.3 De la Gobernabilidad a la Ingovernabilidad

La contundente reducción de la gobernabilidad desaguará en un escenario de **ingovernabilidad**. Ambas, representan los polos antagónicos de un continuo, donde el tránsito de un estado a otro es de carácter procesal y dinámico.

En el extremo positivo del *continuum* se encuentra la Gobernabilidad Ideal, la cual representa el equilibrio entre respuestas y demandas sociales, es decir, una sociedad sin conflicto pero inexistente en la realidad. El segundo estadio lo ocupa la Gobernabilidad Normal, donde el equilibrio entre las demandas y respuestas es dinámico y variable, y las diferencias son institucionalizadas en el marco de la relación de gobierno. Tercero, el Déficit de Gobernabilidad manifiesta el desequilibrio generalizado entre las fuerzas y termina amenazando la estabilidad del gobierno. Cuarto, la Crisis de Gobernabilidad alude a la existencia de desequilibrios e inestabilidad generalizada, incontrolable e intolerable. Finalmente, en el extremo

negativo del *continuum* aparece la Ingovernabilidad, momento en que la relación de gobierno se disuelve. Éstos, nunca totalmente definitivos (Ancira, 2003).



(Elaboración propia. Fuente: “Gobernabilidad Democrática en América Latina” de Andrea Ancira, 2003).

Según M. Bartolomé (2006), la ingovernabilidad se caracteriza por la fragmentación, la violencia social y política, y la anomia social. Por su parte, Alcántara Sáez (1995), sostiene que sus determinantes serían la indisciplina, la inestabilidad, la ineficiencia y la ilegalidad. Se vislumbra que, en términos generales, la **ingovernabilidad** se comporta como una expresión de **incapacidad**, para alcanzar la legitimidad y apoyo social, para controlar las fuentes de conflictos e institucionalizarlas, para contentar eficazmente los *inputs* que ingresan al sistema, para reivindicar la importancia y el rol del Estado.

Desde la misma línea de análisis, *Foreign Policy* aseguraba que, el impacto de la ingovernabilidad de un país no está circunscripto a sus límites internos, sino que traspasaría fronteras políticas y geográficas y acabaría velozmente con el globo terráqueo entero (Santos Villareal, 2009). Partiendo del reconocimiento de que se está inmerso en un mundo globalizado e interdependiente, en el que la Comunidad Internacional se moviliza ante situaciones desestabilizadoras de cualquier rincón del mundo; el disturbio de magnitud en Haití lo convirtió en una intimidación potencial la paz y seguridad de la región y el mundo entero.

Existían numerosos motivos que justificaban la concepción de la amenaza haitiana. Primero, Haití era desde antaño, revoltoso, violento y belicoso (Urrea, 2006). Segundo, forma parte del “patio trasero” del gigante norteamericano, quien esbozó sus razones para defender y garantizar sus intereses (reales o encubiertos) en la isla, especialmente, los comerciales y financieros. Tercero, la relación de cooperación-confrontación con sus vecinos de República Dominicana²³. Pero fundamentalmente, era

²³ La situación haitiano-dominicana es recalitrante. Se estima que las ondas expansivas de la explosión socioeconómica o política de Haití, alcanzarían a República Dominicana con dimensiones considerables.

menester considerar la vasta cantidad de OIG y ONG que tenían presencia y asiento en la isla, como también, las redes de integración regional que proliferaron en el último tiempo. Así, ante cualquier acontecimiento considerable, se liberaba una movilización de dimensiones globales.

2. Valuando la gobernabilidad haitiana del 2004 al 2012

Para calificar la gobernabilidad del país, se siguieron los indicadores propuestos por el Instituto del Banco Mundial (IBM) en "Indicadores de Gobernabilidad" (2011). Teniendo en cuenta la multidimensionalidad del fenómeno, dichos indicadores constituyeron una herramienta sobresaliente para arrojar resultados y conclusiones acabadas.

2.1 Medición Cualitativa-Cuantitativa: la realidad de los indicadores y sus cifras

2.1.1 Voz y Rendición de cuentas

Teniendo presente que, éste incluye el respeto y goce de los derechos humanos y libertades individuales, la transparencia y rendición de cuentas, entre otros.; se pudo afirmar que éstos aspectos de la *accountability* haitiana estaban deteriorados (IBM, 2011). Fundamentalmente, porque no existía una auténtica institucionalización de estos valores sino lo opuesto: los derechos humanos y las libertades fundamentales del hombre eran quebrantadas y violentadas sistemáticamente. En este sentido, *Freedom House* estimaba que el valor promedio (entre 0 y 10) entre 2004 y 2012 era del 5.5. Significa que, si bien el disfrute de las mismas era parcial, se mantenían vigentes. Además, la maquinaria estatal en su conjunto se fue degradando progresivamente, de forma tal que está enteramente viciada.

2.1.2 Percepción y Control de la Corrupción

La corrupción era una de las grandes enfermedades del sistema político haitiano. Todas sus instituciones habían sido un instrumento de satisfacción al de los intereses privados y manipuladas por el abuso de poder. Peor aún, los organismos de

Se avecinaría una fuerte oleada de migrantes indocumentados, desocupados y hambrientos, alimentando la conflictividad latente) (La Gaceta Judicial, 2013).

contralor – como el Sistema Judicial en sí mismo y la Oficina del Inspector General – padecían fallas básicas que le impedían funcionar competentemente (Crane, 2010).

Transparency International, bajo la premisa “*ending corruption to end poverty*” lleva a cabo una enfática lucha global contra este repulsivo flagelo. Cada año elabora un diagnóstico del fenómeno y califica la percepción de este fenómeno entre el 0 (altamente corrupto) y el 100 (transparente). Según el Índice de Percepción de Corrupción publicado por este organismo, en 2012, el país ocupó la 165° posición entre los 176 evaluados, y alcanzó 19/100 puntos. Los números hablan a las claras de que Haití era uno de los países más corruptos del mundo.

2.1.3 Estado de Derecho

Si se tiene presente que éste involucra el cumplimiento de contratos, la efectividad del sistema judicial, la calidad de la policía, la confianza en los tribunales y la incidencia del crimen y la violencia; se concluye que en Haití, la institucionalización del Estado de Derecho aún no se había concretado (Crane, 2010). Y siendo la base del Estado democrático, todo lo que de éste se desprende, vacilaba, se volvía inestable. Porque como bien se conoce y se ha tratado en el capítulo anterior, los cimientos del Estado de Derecho haitiano tambaleaban: el sistema judicial era absolutamente ineficaz, la policía nacional carecía de recursos y profesionalización, y el crimen y la violencia se habían cobrando la vida de miles de nacionales e incluso, se disputaban la legitimidad y poder en materia de seguridad.

En una escala del cero al diez (0-10), la estadística de *The Global Economy Forum* demostró que el disfrute de los derechos políticos entre los haitianos, se mantuvo en cuatro (4) a lo largo del período en estudio. Pues visiblemente, la situación era sombría.

2.1.4 Calidad Regulatoria

Si ésta apunta a la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan el desarrollo del sector privado, pudo afirmarse que, la calidad regulatoria en Haití era baja y sesgada (IBM, 2011).

La puesta en práctica de políticas públicas favorables al sector privado, generalmente fue manipulada de forma tal que acabó por beneficiar a los grupos de gran poder económico locales y a los agentes extranjeros que mantenían intereses en la isla (Gómez Nadal, 2012). Así, postergaban el crecimiento de las pequeñas firmas comerciales o

empresariales locales que requerían del impulso del Estado para insertarse en la arena económica y despegar.

2.1.5 *Efectividad Gubernamental*

En materia de calidad de los servicios públicos y burocracia, de independencia, de representatividad del gobierno, transparencia y control de sus cuentas; la administración de Puerto Príncipe era disfuncional y extremadamente frágil (IBM, 2012). El Estado nacional no se desempeñaba como el garante de servicios públicos efectivos. Además, su burocracia estaba corrompida, internacionalmente reconocida y discutida su dependencia externa, y los representantes del pueblo eran frecuentemente deslegitimados. Esta tensa realidad decantó en la consideración de Haití como un Estado fallido.

2.1.6 *Estabilidad Política y Ausencia de Violencia*

En la República, dado que la estabilidad continuaba siendo una materia irresuelta, la probabilidad de que emerjan amenazas que puedan afectar la estabilidad del gobierno y sus instituciones, era altísima. El clima de gobierno era vacilante e inestable, sumado a que la violencia era un capítulo recurrente en la historia del país. El abuso de la fuerza física legítima y la violencia política se vieron en su máxima expresión en 2004, y aunque en menor cuantía, eran corrientes. Por su parte, la inseguridad ciudadana y las atrocidades causadas por el crimen organizado en la actualidad, representaban las intimidaciones más pavorosas.

Para valuar cuantitativamente la gobernabilidad, a cada uno de dichos indicadores, la institución le asigna un valor entre cero y cien (0%-100%), siendo cero una estimación "deficiente" y cien "sobresaliente", correspondiendo a una gobernabilidad casi ideal. Para que la evaluación se considere "positiva" debe ser superior a cincuenta (50%) (Benavides, 2011).

La República de Haití ha sido estudiada durante años por el Instituto en cada uno de sus seis indicadores, lo que permite describir la tendencia del país en cuanto a su desempeño (IBM, 2012). ¿Cuáles eran los índices de gobernabilidad hacia finales del 2004, luego del estallido estatal? ¿Cómo ha ido evolucionando luego de la restauración democrática? La Misión de Paz, ¿Ha contribuido a mejorar las condiciones para gobernar? ¿Es Haití un país gobernable? Para el período en estudio, los indicadores de gobernabilidad de Haití arrojaron los siguientes porcentajes:

La situación de la Gobernabilidad en Haití									
Indicador de Gobernabilidad (Entre 0-100%)	Año								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Voz y rendición de cuentas</i>	9.1	11.5	26	29.8	28.8	29.9	28.9	28.2	28.4
<i>Estabilidad Política y Ausencia de Violencia</i>	3.8	4.8	10.1	10.6	10.5	19	17.5	18	18.3
<i>Efectividad Gubernamental</i>	1	5.9	6.8	6.3	7.3	3.8	2.9	2.8	2.8
<i>Calidad Regulatoria</i>	7.8	11.3	20.6	21.8	22.8	20.1	16.7	14.2	14
<i>Estado de Derecho</i>	1	1.9	4.8	5.7	7.7	6.2	5.2	5.6	5.5
<i>Percepción de Corrupción</i>	2	2.9	4.9	6.3	5.8	8.6	6.7	6.2	6.4

(Cuadro de elaboración propia. Las cifras fueron extraídas del sitio oficial del BID, Banco Mundial y *Transparency International*).

Si se sabía de antemano que el clima de gobernabilidad era desfavorable y amenazante, la evolución de los indicadores lo hace aún más evidente e ilustra su inclemencia.

La interpretación de los datos permitió ratificar que, en términos generales, **la gobernabilidad haitiana era deficiente**. Todos sus indicadores fueron menores al 30%, por lo que su **desempeño era “parcialmente negativo”** (menor al 50%). Esto reflejó el precario funcionamiento de las instituciones y principios que rigen el ejercicio de la autoridad pública, la ineficacia e ineficiencia del gobierno en la formulación de un programa de gobierno funcional a las necesidades de sus habitantes. Y por último, el descrédito y abatimiento de las instituciones que reglamentan las relaciones entre individuos y entre éstos y el Estado (IBM, 2006).

Sin embargo, en términos particulares, se observó que desde el 2006 - año de recuperación de la democracia- los porcentajes crecen modestamente. Pero el terremoto de 2010 golpeó duramente las estructuras políticas, sociales y de seguridad y, por ello, todos los indicadores decrecieron ese año.

En términos conceptuales, partiendo de la definición elaborada por M. Bartolomé (2006), el déficit y crisis de gobernabilidad que atravesó el Estado haitiano desde antaño, provino de la incapacidad del aparato estadual de contar simultáneamente con eficacia y legitimidad institucional, lo que se tornó perverso y atentó contra su existencia. El Estado no lograba ejercer su poder político legítimamente y contando

simultáneamente con la obediencia cívica. Por su parte, Arbós y Giner (1993) explicarían esta cualidad de la comunidad política haitiana como la consecuencia de que sus instituciones de gobierno funcionaban infructuosamente y desprovistas de legitimidad ciudadana, dificultando el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Finalmente, siguiendo la conceptualización esbozada por el Instituto del Banco Mundial (2006), la irrisoria y efímera gobernabilidad, era el resultado de la defectuosa interacción entre el conjunto de instituciones y principios que rigen el ejercicio de la autoridad del país, de la incapacidad del gobierno para formular y ejecutar políticas públicas eficaz y eficientemente, y de transgresión por parte de los ciudadanos y autoridades por las instituciones que regulan la interacción entre individuos y entre ellos y el Estado.

Sintetizando, según la categorización ofrecida por Gardy (2008), las condiciones de gobernabilidad en Haití fluctuaban entre la **fragilidad** y la **hostilidad**. En términos generales expresa que el sistema político haitiano y los actores de la sociedad civil estaban fuertemente divididos y la institucionalidad del país presentaba una escasa y precaria capacidad para atender los requerimientos básicos de su población. El Estado fallaba y como organización política, corría riesgo su independencia.

3. Gobernabilidad y vinculaciones

La arena internacional está atravesada por redes y canales de vinculación múltiples por los que fluyen las relaciones, pero también, el impacto transnacional que generan las diferentes situaciones por las que atraviesa cada Estado del mundo. Así, se configura un entramado de conceptos y realidades interrelacionadas, donde el deterioro o la mejoría en uno de ellos, repercute perjudicial o favorablemente sobre el otro.

3.1 Subdesarrollo, Inseguridad Humana y Crisis de Gobernabilidad

Una sociedad castigada por graves problemas sociales y económicos - tales como, altísimos porcentajes de población viviendo en condiciones inhumanas y sufriendo de privaciones básicas, y un sistema democrático que no ejecuta cambios sociales relevantes - será hostigada por el descontento de las masas. El sentimiento colectivo de insatisfacción desencadenaría el caos y la **crisis de gobernabilidad**; y en el peor de los casos, podría llegar a un conflicto violento y una situación de

ingobernabilidad (Alcántara Sáez, 1995). Pues bien, todo ello sucede en Haití. Un país rezagado y donde la **Seguridad Humana**²⁴ está en peligro.

Es menester tener en cuenta que,

“(…) Los países con una mayor calidad en sus instituciones y en su gobernabilidad, también suelen tener mayores niveles de crecimiento económico y desarrollo (…) Si un país mejora sus niveles de gobernabilidad en todos sus componentes, es probable que también mejoren sus niveles de desarrollo” (IBM, 2006: 2).

De acuerdo con las estadísticas del Informe de Desarrollo Humano de la PNUD del 2012, tristemente, Haití se destacó por la expansión de la pobreza extrema y la exclusión social. En 2012, obtuvo el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más bajo del continente, siendo el único país de la región dentro de esta categoría; y ocupó el puesto 20 entre los 46 países menos desarrollados del planeta. Alrededor del 55% de la población vivía con menos de USD 1.25 por día, y el 54.4% sufría de pobreza multidimensional²⁵. El deterioro de la situación socioeconómica derivó en que la mayoría de la población se enfrente a la desigual distribución de las riquezas. En este sentido, el Índice de Gini²⁶ lo clasificó como uno de los países más desiguales e inequitativos en términos de ingresos y bienestar. Así, mientras continuaba declinando

²⁴ La seguridad es uno de las necesidades fundamentales del hombre. Por ello, la garantía de la seguridad se ha convertido en un derecho humano y en un deber del Estado. El concepto de Seguridad Humana fue desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1995, el cual la definió como “libertad de amenazas y libertad de necesidades”. E identificó cuatro dimensiones fundamentales: seguridad pública (respeto a los derechos humanos), seguridad económica (derecho a trabajar en condiciones dignas, a salarios justos, estabilidad, derecho a ejercer industria lítica, etc.), seguridad social (derecho a la salud, a la vivienda digna, a la alimentación básica, a la educación, etc.), y seguridad ambiental (protección del medio ambiente, sustentabilidad en el uso de los recursos, actividades productivas racionales y desarrollo humano). Además, se reconocieron sus factores e indicadores de riesgo. “Una seguridad humana que signifique el triunfo de la esperanza sobre el miedo (…)” (Contreras, 2007: 132). Se cimienta en la indivisibilidad y multidimensionalidad de la misma, colocando al ser humano como centro y razón de ser del fenómeno. Así, se amplía el concepto tradicional de seguridad centrado en el Estado y de carácter militar.

²⁵ En su Informe del 2010, la PNUD presenta el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Éste reconoce diversas privaciones individuales en **salud, educación y nivel de vida**. El IPM es representativo cuando un hogar sufre carencias en varios indicadores simultáneamente (PNUD, 2010).

²⁶ El Índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares, se aleja de una distribución perfectamente equitativa (Banco Mundial, 2013).

la productividad agrícola e industrial, alrededor de la mitad de la población sufría de malnutrición crónica – con un 60% de alimentos importados –. Conjuntamente, la persistente impunidad e inseguridad judicial, que derivó en la necesidad urgente de reformar estos sistemas, hablaban a las claras de la incapacidad y el menoscabo del Estado Haitiano (FIDH, 2012).

El país estaba magullado por la precaria realidad de las zonas urbanas, históricamente desatendidas por el gobierno, lo que las empujó a migrar hacia los centros urbanos. Así, se convirtieron en nuevas víctimas de la deficiencia en materia de viviendas y provisión de servicios públicos. En la educación estriba la respuesta básica más prometedora para enfrentar cada uno de los retos del país. Sin embargo, según la UNESCO, entre 2004-2012 el valor promedio de alfabetización fue del 48% de la población. El acceso a ella y su calidad, continuaban siendo deficientes.

El sector no estatal proporcionaba gran parte de los servicios básicos, por lo que los esfuerzos debían concentrarse en mejorar, coordinar y regularizar las alianzas público-privadas, hasta que el gobierno se encontrase en óptimas condiciones para prestar la totalidad de los servicios en cada rincón del país. En este marco, era poco probable que el crecimiento económico en sí mismo pueda aliviar las drásticas condiciones de vida y pobreza que enfrentaban millones de haitianos, pues, lo que se requería eran **intervenciones estratégicas, focalizadas, destinadas a atacar el foco de conflicto y subdesarrollo** (Danner, 2010).

3.2 Gobernabilidad Democrática, más allá de las transiciones políticas y la restauración de la democracia

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entiende la **Gobernabilidad Democrática** como la capacidad de una sociedad para establecer políticas y resolver conflictos de manera pacífica dentro del orden jurídico vigente. Ésta sería una condición necesaria para la institucionalización del Estado de Derecho, conjuntamente con la independencia de los poderes y un sistema legal que asegure el goce de todos los derechos y libertades del hombre. Para ello, se requiere de que las instituciones públicas basen su funcionamiento en la equidad, libertad, participación en la toma de decisiones y la rendición de cuentas, promoviendo la inclusión y participación de los sectores postergados y más vulnerables (PNUD, 2013).

Las transiciones políticas en sí mismas, no resuelven los problemas de la sociedad sino que proponen el cambio deseado y presentan proyectos prometedores que

cautivan y movilizan al pueblo (Alcántara Sáez, 1995). Independientemente de la corriente de pensamiento que inspire cada partido político, todos prometen actuar en vistas a mejorar las condiciones de vida del pueblo. Sugerente. No obstante, el nuevo régimen puede fracasar en su cometido si no dispone de la eficacia y eficiencia necesarias para la conducción pública, si su infraestructura institucional es inoperante, si es deslegitimado, y más aún, si precisa del aval y colaboración constante de fuerzas exógenas para mantenerse vigente.

En Haití, entre 2004 y 2012, se produjeron tres transiciones políticas: la primera, con la derrota del régimen democrático de Aristide y la instauración de un gobierno provisional (2004) hasta tanto se organicen los nuevos comicios; la segunda, el reemplazo del último con la consagración del nuevo presidente democrático (2006); y la tercera, por renovación constitucional del poder, instaló también un gobierno legítimo (2011). No obstante, Haití era el país de las transiciones eternas.

Aunque los traspasos de poder entre mandatarios constitucionales se habían concretado, **la real institucionalización de los principios, valores y ejercicio democrático no concluía aún**. La causa de fondo radicaba en la inexistencia de una fuerte convicción en la democracia como mejor forma de gobierno, próspera y favorable a las necesidades de su gente. No fue el pueblo quien eligió libremente someterse a esta forma de gobierno, sino que parecía ser una mera reproducción de los modelos y patrones ideales de buen gobierno provenientes del exterior²⁷.

Según el Índice de Democracia elaborado por *The Economist*, en 2012 Haití se ubicó en la 116° posición entre los 167 clasificados, y lo categorizó como un régimen autoritario²⁸. Ante una coyuntura institucional de tales características, el afianzamiento de la democracia parecía inaccesible.

²⁷ La historia política de la República está marcada por el autoritarismo, su tradición de inestabilidad, violencia política y revuelta popular.

²⁸ La institución define los **regímenes autoritarios como aquéllos en los que prevalece la voluntad de una o pocas personas (se comportan como dictadores)**. En esta categoría se agrupan países con elecciones regulares, pero que no generan credibilidad; además, el abuso de poder en contra de las libertades civiles es corriente, no existe libertad de prensa, el sistema judicial no es independiente, y existe un miedo generalizado a represalias por parte de los gobernantes (Benavides, 2012).

4. Conclusiones parciales

El nivel de gobernabilidad de un país en general, y de Haití en particular refleja las capacidades del Estado para desempeñar sus funciones. El mayor o menor grado de gobernabilidad está dado por la eficiencia/ineficiencia sus instituciones.

La estabilidad es la antesala de la gobernabilidad, y si bien es indispensable no la garantiza. En Haití, el Estado no detentaba íntegramente el poder que su pueblo le ha concedido, no era íntegramente soberano ni garantizaba las condiciones mínimas de seguridad. En conjunto, estas falencias contribuían a minar desmembrar su identidad nacional. Así, los cuatro pilares básicos de la estabilidad se veían menguados. En este marco, los cuatro factores de riesgo propios de ingobernabilidad se hacían presentes: primero, la movilización de grupos minoritarios que amenazaban el equilibrio político; segundo, la fuerte crisis de valores comunes; tercero, la caótica situación de la productividad y las condiciones de vida; y finalmente, la anomia social.

Como consecuencia de esa red de condiciones desfavorables, en el *continuum* que va paulatinamente de la Gobernabilidad a la Ingovernabilidad, durante el período 2004-2012, Haití osciló entre el déficit de gobernabilidad y la ingovernabilidad. Expresión de su incapacidad para desempeñar las tareas fundamentales que corresponden al Estado.

El balance de los indicadores de gobernabilidad arrojaron resultados desalentadores. En primer término, todos los componentes de la *accountability* haitiana se encontraban estropeados. Segundo, la corrupción constituía una enfermedad crónica del sistema político nacional. Tercero, el Estado de Derecho aunque pregonado por años, aún no se había concretado. Cuarto, la calidad regulatoria era baja y soslayada. Como corolario, en quinto lugar, el gobierno era disfuncional, ineficaz y muy débil. Lo que confluía, en sexto lugar, en que la estabilidad política y la ausencia de violencia aún eran cuestiones irresueltas.

Esta caótica situación desembocó en que, durante el período 2004-2012, la gobernabilidad haitiana fuera deficiente, y con un desempeño parcialmente negativo. Ello, puso en riesgo su independencia.

La multiplicidad de canales y redes de interacción entre el sector político y social, conlleva a que la gobernabilidad se vincule con otros conceptos que representan una porción de la realidad. En Haití, se configuró una relación positiva – aunque viciosa – entre la Inseguridad Humana y el Subdesarrollo, acercando al país hacia la “ingobernabilidad democrática”.

Este escenario que reflejaba la avería institucional, desembocó en la consideración de Haití como una amenaza para la paz y seguridad internacional. Y por lo tanto, como espacio ingobernable del mundo...un blanco legítimo para las acciones internacionales (Santos Villareal, 2009).

Para dar batalla a esta situación desestabilizadora, la Organización de las Naciones Unidas autorizó la extensión de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, con objetivos político-jurídicos y militares que permitieran consolidar los las instituciones que sostienen el Estado de Derecho.

SEGUNDA PARTE

*La Minustah como actor subsidiario del
Estado Haitiano y garante de su
governabilidad*

CAPÍTULO III

“Minustah: vigorizando las instituciones políticas-judiciales y de seguridad haitianas en aras al mantenimiento y consolidación del Estado de Derecho en Haití”

La Organización de las Naciones Unidas – liderando la lucha por la paz y seguridad internacional- da batalla a la beligerancia, situaciones desestabilizadoras o transiciones complejas movilizándolo su instrumento más poderoso: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en sus dos expresiones, como Misiones de Observadores Militares²⁹ o como una Fuerza de Mantenimiento de la Paz o *Peacekeeping*. Desde la primera operación en 1948 durante la guerra árabe-israelí³⁰, el objetivo fundamental consistía en mantener el cese del fuego ante un litigio interestatal y estabilizar la situación sobre el terreno, brindando apoyo al gobierno local para encontrar una salida negociada al conflicto (Naciones Unidas, 2013).

Con fin del enfrentamiento bipolar este-oeste y la emergencia del Nuevo Orden Internacional, se produjo un replanteamiento de los asuntos de Estado y se consagró a la democracia, el mercado y los derechos humanos como los ideales del buen gobierno. En este marco, el paradigma de la seguridad ha sido repensado a efectos de *aggiornarse* a los retos del presente: los nuevos desafíos a la seguridad transnacional se estarían gestando al interior de las fronteras nacionales pero con tendencia a transnacionalizarse. Así comienza a expandirse la visión de que en un mundo globalizado, la *seguridad* también es *interdependiente*, lo cual implica que las condiciones de seguridad interna de cada Estado afectan y son afectadas por las del escenario regional e internacional.

Al cambiar la naturaleza de los conflictos, se produjo un viraje en el mandato de las Misiones, adoptando un carácter multifacético y multidimensional. Desde entonces, llevan a cabo tareas de fomento de procesos políticos legítimos, asistencia

²⁹ Las Misiones de Observadores Militares están compuestas por un reducido número de oficiales que no portan armas y son las encargadas de vigilar la cesación del fuego, verificar la retirada de tropas o patrullar fronteras o zonas desmilitarizadas.

³⁰ “La primera misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se aprobó en 1948, cuando el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de observadores militares de las Naciones Unidas en el Oriente Medio.

Esa misión tenía como objeto vigilar la observancia del Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes, operación que se conoció como Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT)” (Naciones Unidas, 2013).

humanitaria, desarme y desmovilización. También, la protección de civiles, el apoyo en la organización de procesos electorales, reintegración de excombatientes a la vida civil, promoción de los derechos humanos y del Estado de Derecho. Para ello, las actividades se rigen por tres principios fundamentales: el consentimiento de las partes, el no uso de la fuerza (con la excepción de la legítima defensa y en defensa del mandato), y la imparcialidad (suponiendo que su presencia imparcial aliviaría el conflicto y facilitaría la vía a una salida negociada) (Naciones Unidas, 2008). Sin embargo, ésta última es blanco de debates³¹.

Las Naciones Unidas pregonan la institucionalización y ejercicio efectivo del Estado de Derecho, cuya condición *sine qua non* es el correcto desempeño de la tríada compuesta por la policía, el sistema judicial y el penitenciario. Pero cuando los Estados no son capaces de hacerlo, la ONU – previa consideración de dicha situación como una amenaza internacional – dispone de una serie de instrumentos que lo habilitan para intervenir con la petición del Gobierno. Así, la restauración del Estado de Derecho se ha convertido en uno de los nuevos campos de acción de las Misiones de Paz, teniendo en cuenta que, “establecer una fuerza policial y un sistema judicial y penitenciario lo suficientemente eficaz para sostener el Estado de Derecho, es esencial para construir una paz sostenible” (Gauthier, 2008; Naciones Unidas, 2003).

El callejón sin salida que se configura entre la drástica coyuntura institucional y la deteriorada situación de la gobernabilidad, convierten a Haití en una inminente amenaza transnacional para la paz y seguridad internacional. En este marco, y encabezando la contención ante una potencial expansión de sus efectos, la **Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití** – por Resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad – busca la **instalación definitiva del Estado de Derecho en Haití** para acabar con la tradición de inestabilidad y violencia política. Su fórmula: un mandato de carácter marcadamente político y militar.

A los efectos de desarrollar un análisis más acabo del rol y las acciones emprendidas por la Misión de Paz en pos del Estado de Derecho en Haití, aquellas emprendidas en el terreno de la seguridad se tratarán diferenciadamente de las político-judiciales (Sección I y II, respectivamente). Téngase en cuenta que, la reforma estructural del Estado atraviesa a todas sus instituciones; y por ello, es imperioso

³¹ La imparcialidad de las Misiones es discutida. El mandato a emprender se esgrime sobre un juicio previo sobre “el mejor destino político del país”. Y éste es definido por las reglas de juego e intereses de los países poderosos involucrados.

hacerlo de manera coordinada e interrelacionada, reformar cada institución en consonancia con las demás, equilibradamente como parte del todo. Un proceso complejo y delicado.

SECCIÓN I: respecto a las instituciones de seguridad

1. Los desafíos a la seguridad haitiana

El país parece estar atrapado en la telaraña de la anarquía, con grupos ilegales controlando algunas provincias del interior del país (*International Crisis Group*, 2004). Las instituciones públicas están deterioradas, especialmente aquellas que garantizan el orden y la seguridad, la paz y la justicia.

El Artículo 263 de la Constitucional Nacional de 1987, explica que la “Fuerza Pública” está compuesta de dos cuerpos: por un lado, las Fuerzas Armadas de Haití; y por el otro, las fuerzas de policía, también como cuerpo armado pero bajo jurisdicción del Ministerio de Justicia (Constitución Nacional, 1987). Desde que Aristide aboliera las Fuerzas Armadas en 1995³², se puso en marcha un ambicioso programa internacional cuyo objetivo era la creación de la primera fuerza policial y civil³³ – la **Policía Nacional de Haití (PNH)**. Se entrenaron y reclutaron más de cinco mil cadetes, y en 1995 se desplegó el primer contingente (Bobeá, 2002).

La PNH nació de una reforma en el campo de la seguridad³⁴, de la esperanza de constituir una fuerza que cumpla efectivamente con la función pública que le compete. No obstante, ha sido permanentemente vilipendiada por sus abusos, acusada por su

³² El pueblo haitiano reaccionó positivamente ante la disolución de las Fuerzas Armadas, especialmente por su oscuro pasado de abusos masivos de derechos humanos. Actualmente, el pueblo no olvida su pasado: la FF.AA fue una institución brutal y represiva que jamás sirvió a sus intereses. Y por ello, a pesar del pobre desempeño y de la venalidad de la PNH, aún se mantienen vacilantes cuando no reticentes, si se piensa en la restauración de las Fuerzas (*International Crisis Group*, 2004).

³³ Según observa Bobea (2002), “(...) la reforma policial fue la única reforma que avanzaba en un vacío más amplio en términos de reformas institucionales y en un contexto político caótico y polarizado”. “(...) no se preocuparon por la condición del sistema judicial, el otro lado de la moneda (...)” (Bobeá, 2002: 286).

³⁴ Los planes de reforma suponían la creación de una fuerza completamente civil y no el mero reentrenamiento y “reciclaje” de militares en la policía. Esto significaba la aceptación de la imposibilidad de reformar las *Forces Armées d’Haiti (Fad`H)* (Bobeá, 2002: 289).

inoperancia, desacreditada por su corrupción, y ávida - paradójicamente - de una reforma integral de carácter urgente.

Una vez disuelto el ejército, sus 7.000 soldados comenzaron a jugar un rol fundamental en el campo de la seguridad nacional. Pero ya no como garantes de la paz y la seguridad, sino que se dedicaron a actividades ilegales. Y junto a ello, llegaron las demandas de pagos e indemnizaciones, las protestas por la disolución de la Fuerza, inaugurando un especial espiral de violencia (*International Crisis Group*, 2004). Un civil entrevistado aseguraba que "las bandas estaban formadas por los políticos y jefes criminales (...)" (Gauthier, 2008: 3).

Desde el 2004, la onda expansiva de la violencia ha sometido al país a una desgracia constante, al desamparo y sin un gobierno ni policía responsables (*International Crisis Group*, 2004). La violencia ha ido mutando desde las incitaciones políticas hasta causas ajenas a la lucha o al derrocamiento del poder, y se relacionan con el **crimen organizado, el tráfico de drogas, los homicidios, una frontera porosa, la delincuencia ciudadana y el revanchismo de los ex *chimères***³⁵. Muchos de los cuales, comprometen a policías y fuerzas de seguridad. Por otro lado, las bandas armadas continúan comportándose como una herramienta de propaganda de los partidos políticos, y desde siempre, los gobiernos han mantenido vínculos estrechos con ellas. Peor aún, varios presidentes haitianos han creado o recurrido a sus propias "milicias" o bandas armadas para sostener su autoridad, debilitando aún más los cimientos del Estado de Derecho. "El partido político que más pague verá alzada su bandera. Las bandas armadas están a la venta" (Gauthier, 2008: 3). Éstas, son de carácter político y disfrutaban de la protección y financiación del Gobierno.

Por su parte, los **robos y secuestros** se han convertido en una fuente de dinero rápido para satisfacer necesidades básicas. Actualmente, numerosos observadores internacionales buscan las causas de fondos de este violento flagelo, y consideran que son manifestaciones directas de la falta de oportunidades laborales, a la pobreza generalizada, al resentimiento. No obstante, ninguna de esas explicaciones justifica tamaña crueldad. "La violencia ha aumentado y se ha convertido en un factor dominante que amenaza la integridad física y el tejido social y económico de las áreas más pobres"

³⁵ Los *chimères* es el grupo armado leal al ex presidente Aristide, y junto a la *Fanmi Lavalas* (Familia Lavalas), constituían las fuerzas de apoyo y defensa del régimen.

(Gauthier, 2008: 3). En este marco, la violencia contra la mujer – violencia sexual, específicamente - continúa siendo el problema de seguridad más acuciante.

Desde una perspectiva latinoamericana, el combate y reducción de la violencia se vinculan con la promoción del desarrollo económico, la creación de empleos, una política consistente de obras públicas, el respeto a las organizaciones de base social, el diálogo entre dirigentes y gobernados, y el rechazo a la demonización y criminalización de los opositores (Montes, 2009).

2. El mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití en el campo de la seguridad

La Comunidad Internacional reunida en las Naciones Unidas, se ha comprometido con la restauración del orden y la seguridad de Haití desde los años noventas. Empero, el hecho de que la cuestión de la seguridad y la erradicación de la violencia del país constituya una de los objetivos esenciales de todas las Misiones de Paz establecidas en el país, deja en evidencia cuan perplejos y defectuosos han sido los mandatos emprendidos, y cuán compleja y amenazante la realidad de muchos isleños.

2.1 Objetivo de seguridad principal: “Un entorno seguro y estable”

En este apartado, se trabajó con la Resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad ya que fue la que instituyó la Misión e identificó los problemas fundamentales en materia de seguridad. Las sucesivas, versaron sobre los mismos aspectos y enfatizaron la cuestión de los derechos humanos y el desarrollo.

La supremacía de la ley continúa siendo un gran reto pendiente en Haití. Aspirando a su consagración, el inc. 1. a de la Resolución arriba mencionada, resolvía: “En apoyo al Gobierno de transición, establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar el proceso político y constitucional de Haití” (Naciones Unidas, 2004: 2).

Este imperativo contemplaba las estrategias consideradas elementales. El establecimiento de un ambiente estable y seguro como cimiento de cualquier proceso más complejo. Pues, si se ambicionaba un gobierno democrático, legítimo y constitucional, debían afirmarse las condiciones políticas, sociales y de seguridad que amparasen el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática. Recuperar, ordenar y consolidar para luego edificar sobre bases sólidas.

Seguidamente, el inc. 1. b, dictaminaba:

“Ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití, de conformidad con las normas de policía democráticas (...), en particular formación en cuestiones de género, y la supervisión y el adiestramiento de los miembros de la Policía Nacional de Haití” (Naciones Unidas, 2004:3).

Siendo la única fuerza de seguridad legítima vigente, quedó claro que, la reestructuración de la Policía Nacional de Haití resultaba substancial para el establecimiento de la paz sostenible. Se destacaba el ímpetu puesto en la profesionalización de los agentes y en su formación respecto a los derechos y garantías de mujeres y niñas (teniendo en cuenta que diariamente ellas son víctimas de espantosos vejaciones). En este sentido, las fuerzas militares y policiales de la Minustah se desempeñarían como formadores, aportando herramientas administrativas, técnicas y operacionales, entrenamiento en el terreno, educando en los valores y principios fundamentales que le competen como cuerpo legítimo de orden y seguridad del Estado.

La Minustah ha capacitado a la PNH y funcionarios judiciales, en cuestiones de género (derechos de la mujer, persecución judicial de las mismas, otras). Además, gracias a la cooperación entre el gobierno local y las tropas, se creó la Oficina de Coordinación Nacional para asunto de la Mujer y Género. No obstante, el principal obstáculo lo representaba el descrédito de quien debería garantizar seguridad: el mismísimo Estado. El gobierno fue acusado de estar involucrado en violaciones a la ley a los derechos humanos (Naciones Unidas, 2012; Crane, 2010).

Por su parte, el inc. 1. c, ordenaba:

“Prestar asistencia al Gobierno de transición, en particular a la Policía Nacional de Haití, mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados, incluidas las mujeres y niños (...), mediante medidas de seguridad pública y control de armas” (Naciones Unidas, 2004: 3).

El programa de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) formulado por la Minustah será tratado más adelante en detalle. No obstante, el grave impacto de las bandas armadas y grupos de ex militares en la armonía social, ha inspirado la enunciación de este plan integral de desmovilización. Independientemente de las críticas

y evaluaciones del mismo, el plan aspiraba a dismantelar los grupos armados paralelos que se habían transformado en una fuerte amenaza a la seguridad interna.

El inc. 1. d, prometía:

“Prestar asistencia al establecimiento y mantenimiento del Estado de Derecho, la seguridad pública y el orden público en Haití, prestando, entre otras cosas, apoyo operacional a la Policía Nacional de Haití y el Servicio de Guardacostas de Haití, así como en el fortalecimiento institucional, incluido el restablecimiento del sistema penitenciario” (Naciones Unidas, 2004: 3).

Nuevamente, se vislumbró que la recuperación de la institución policial en particular y del aparato gubernamental en general, se concibieron como las condiciones *sin equa non* para la instalación definitiva y efectiva del Estado de Derecho. En este marco, la situación de las cárceles y las condiciones de vida de los detenidos requerían especial atención. Pero ello, debía ser coordinado con la deseada reforma del Poder Judicial, ya que exigía actuar en consonancia, coherente y conjuntamente. Ambas instituciones – policía y Justicia - se comportaban como cimientos del Estado que se pregonaba, y por lo tanto, debía desenvolverse en la misma dirección.

Más aún, el inc. 1. e, versaba sobre la protección del personal, servicios, instalaciones y equipos de Naciones Unidas en el terreno. Pero fundamentalmente, destacaba que la responsabilidad primordial ante la cuestión incumbía al gobierno (Naciones Unidas, 2004). Y dado que éste se encontraba incapacitado para asumir dicha función, se requería de una fuerza extranjera que lo compensara porque Haití era un Estado que estaba fallando en sus funciones básicas.

Finalmente, el inc. 1. f exponía: “Proteger a los civiles (...), y dentro de su zona de despliegue sobre las cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico” (Naciones Unidas, 2004:3).

Aquí pueden enumerarse varias cuestiones. En primer lugar – y sumado al comentario del inciso anterior – resultaba evidente la necesaria presencia y colaboración de un agente exógeno para proteger a los nacionales dado que el gobierno haitiano no lo garantizaba. En segundo lugar, estaba claro que las tropas de Minustah tenían un determinado territorio habilitado para desplegarse, por lo tanto, todo aquello que excedía dichos límites no podía considerarse. He aquí una gran traba jurídica, burocrática y operacional de las Misiones de Paz. Sus deberes y obligaciones estaban sumamente constreñidos e impedidos de actuar libremente en cada rincón que lo

solicitar y ante un hecho de extrema urgencia. Y en tercer lugar, el riesgo permanente que corría cada miembro de la sociedad de ver menoscabada su integridad física. Esto porque, los cuerpos de seguridad estaban corrompidos y existían grupos ilegales que atemorizaban a la sociedad y amenazaban constantemente la vida de los ciudadanos. "La población no cree que la PNH tenga la capacidad de confrontar las bandas armadas que la aterrorizan y que, hasta recientemente, gobernaban Cité Soleil y otras zonas calientes, o que de hecho sea capaz de proteger las fronteras" (Gauthier, 2008:9).

En aras a concretar efectivamente su mandato, la resolución que creaba la Misión, decidió el despliegue de un componente civil integrado por 1.622 miembros de la policía civil de Naciones Unidas (UNPOL), y un componente militar de 6.700 efectivos, entre oficiales y tropa; promoviendo la **interacción con las autoridades en Haití en calidad de socios** y contribuyendo así a alcanzar la eficacia de la acción de la internacional. Por su parte, el informe "*Haití, moving forward, step by step*" (2012) de Naciones Unidas asegura que, hacia 2004 se desplegaron 6.676 agentes de policía del organismo, mientras que en 2012, había unos 10.132 en actividad.

La Resolución 2070 (2012) que prorrogó la Misión, decidió que la dotación militar sea de 6.270 efectivos y la policial de 2.061 agentes. Siguiendo las recomendaciones del Secretario General, *Ban Ki-Moon*, se fue reduciendo paulatinamente el contingente militar y policial en vistas al retiro de la Minustah en el mediano plazo (Naciones Unidas, 2012). Este recogimiento gradual, conduce a pensar en la concreción de logros en el campo de la seguridad nacional y la rehabilitación de la situación institucional.

2.2 La Minustah, a la salvaguardia de los Derechos del Hombre

El Capítulo 2 de la Constitución Nacional vigente, recoge los derechos y libertades instauradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 – aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948 y firmada por cincuenta Estados Miembros -. El documento reivindica la responsabilidad primera del Estado y sus instituciones en la promoción, aplicación y garantía de su ejercicio. El Artículo 2, insta la universalidad de los mismos: "sin distinción de raza, sexo, color, idioma, religión, origen social o nacional, posición económica u otra condición". Además, no se hará distinción alguna fundada en opiniones políticas, condición jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona (Naciones Unidas, 1948).

En este contexto, el mandato de la Minustah aspiraba a amparar la vida, la libertad y la seguridad de las personas (Artículo 3); a prevenir la esclavitud y servidumbre (Artículo 4), la tortura y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 5). A garantizar la igualdad jurídica (Artículo 7); el derecho al recurso efectivo ante un tribunal nacional competente, independiente e imparcial (Artículo 8 y 10); a prevenir el arresto o detención arbitraria de su libertad, y el derecho a la presunción de su inocencia (Artículo 9 y 11 respectivamente). También, a asegurar el derecho a la protección de la ley ante ataques o injerencias en su domicilio, correspondencia, familia o persona (Artículo 12); a residir y circular libremente (Artículo 13); el derecho al acceso a su propiedad (Artículo 17); a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, opinión y expresión (Artículo 18 y 19); de reunión y asociación pacífica (Artículo 20). A participar en el gobierno de su país ejerciendo funciones públicas o indirectamente mediante el sufragio (Artículo 21); a la seguridad social y satisfacer sus derechos sociales, culturales y económicos fundamentales para su libre desarrollo individual (Artículo 22). Al trabajo decente, al salario justo y a sindicalizarse para defender sus intereses (Artículo 23); a un nivel de vida digno (Artículo 25); a la educación libre y gratuita (Artículo 26); a un orden social e internacional en el que sus derechos y libertades sean aseguradas (Artículo 28); pregonando el respeto y deberes comunitarios (Artículo 29) (Naciones Unidas, 1948).

Si bien el mandato de la Misión se erige sobre el respeto y defensa de tales derechos, en Haití aún resta un arduo camino por andar para garantizar la plena vigencia y ejercicio de los derechos del hombre.

3. Las iniciativas de la Minustah en pos de la seguridad y estabilidad en Haití

3.1 La Reforma Policial

Circunscripta por un contexto de estabilidad en el caos, y en aras a construir una capacidad estatal mínima que monopolice el uso legítimo de la violencia, la reforma de la Policía Nacional de Haití (PNH) se configuró como la columna vertebral del proceso de consolidación del Estado de Derecho (Montes, 2009). Su antecesora, fue la propuesta de reforma pregonada por los actores de la Comunidad Internacional comprometidos en el caso haitiano durante los noventas.

La Constitución de 1987, separa a la policía del ejército y coloca a la primera bajo la égida del Ministerio de Justicia de la Nación. Como se ha mencionado previamente, desde la disolución de las Fuerzas Armadas, la PNH se ha convertido en la única institución encargada del restablecimiento de la seguridad y el mantenimiento del orden público del país. Concentra el monopolio del uso legítimo de la fuerza y es la única institución que puede aplicar u hacer cumplir la ley. Sin embargo, los nuevos retos a la seguridad superaban ampliamente sus capacidades de acción: con la proliferación del crimen organizado y la fractura política, la institución se convirtió en tierra fértil para la satisfacción de intereses personales y privados (Gauthier, 2008).

Cuando la Minustah llegó al país en 2004, la Policía enfrentaba problemas crónicos: **falta de equipamiento adecuado, insuficiencia de recursos humanos, escasa formación profesional y pocos recursos operacionales**. Peor aún, la fuerza había sido politizada. Se estimaba que aproximadamente el 25% del cuerpo policial era corrupto y además, sospechado de violaciones de derechos humanos. Por ello, la Resolución 1542 (2004) y las subsiguientes, autorizaron a la Minustah a ejecutar procesos de evaluación y certificación de sus oficiales³⁶ con el objetivo de restablecer una fuerza policial profesional y democrática, que goce de confianza del pueblo y buena imagen institucional.

La relación entre el cuerpo policíaco y la sociedad estaba manchada por la desconfianza y subestimación de su capacidad, de acusaciones de abuso de la fuerza y brutalidad, corrupción, violación de derechos humanos, conspiración y venal politización. Y peor aún, signada por acusaciones de crímenes y actos violentos. Era imperativo romper con la tradicional concepción de que el personal policial se desempeña con "mentalidad de caudillo", caracterizada por su arrogancia, inactividad, acosos sexuales y beneficios ilegales provenientes de la alteración del erario público. Por ello, era tan necesario superar la herencia de comportamientos abusivos y aquí es crucial la participación de la sociedad civil, particularmente, en la definición de la institución evitando un enfoque desde arriba ("*top down*") (Bobeá, 2002; Gauthier, 2008).

Urgía una reedificación de la estructura de seguridad. Así, el plan de reforma fue firmado por el Gobierno de Haití y el Consejo de Seguridad, con el objetivo de

³⁶ Los controles de seguridad conllevan una inspección e investigación minuciosa de cada uno de los oficiales de policía, y se lleva a cabo en coordinación con el INTERPOL. El fin principal es el respeto por un código de disciplina, y el desempeño y competencia profesional (Gauthier, 2008).

establecer las estrategias para que el país sea capaz de asegurar sus necesidades básicas de seguridad. Era un plan ambicioso: se trataba de reconstruir la institución desde la base partiendo por la **profesionalización**, y contemplaba la necesidad de una **fuerza policial de entre 18.000 y 20.000 oficiales** bien entrenados y equipados (Gauthier, 2008). Y aunque había sido una prioridad para ella, era uno de los aspectos más álgidos de su mandato.

Un aspecto fundamental para el fortalecimiento de la situación de la seguridad, residía en el proceso de descentralización de las prestaciones del cuerpo policial, para así llegar a cada rincón del territorio nacional. Otro elemento clave era la consolidación de un liderazgo efectivo y respetado³⁷, defensor de la moral, del respeto por los derechos humanos y del orden, especialmente, en un país de tradicional dominio militar tanto el terreno político como en materia de orden público. Sin embargo, en opinión de Bobea (2002), los más altos mandos no tenían ningún interés en garantizar la neutralidad, funcionalidad y el profesionalismo de la fuerza; y tristemente, se vislumbraban irregularidades en la institución para proteger intereses personales y partidarios (Crane, 2010; Bobea, 2002).

Si la PNH era la piedra angular de la seguridad del país, se requería un entrenamiento de calidad con oportunidades de formación adicional. En este sentido,

“La formación de policías es un ámbito en el que la comunidad internacional puede cumplir un rol mucho más activo. Hace falta formar más y mejores oficiales con capacidad de mando y liderazgo. La falta de cuarteles policiales, de transporte, de uniformes y materiales es seria. Además, es vital incorporar a más mujeres para atender mejor a las víctimas de ese género y a niños” (Montes, 2009: 13).

Aunque recientemente inaugurada la fuerza el período de entrenamiento era muy corto - sólo cuatro meses y medio³⁸ -, hacia el 2012 se había extendido a los nueve meses de

³⁷ La cuestión del liderazgo es un problema que data desde la formación de la PNH. Recién hacia fines del '97 se ocuparon todos los cargos de comando de mediano y alto rango, por lo que durante un tiempo, se sufrió el vacío en la dirección. Muchos oficiales de alto mando, tenían menos experiencia que sus subordinados dada la urgencia por ponerlos a operar, se encontraron con dificultades para imponer orden y respeto y muchos, han sido extremadamente ineficaces, irresponsables y venales. Todo ello, repercutió negativamente en cuestiones de derechos humanos, moral y administración (Bobea, 2002).

³⁸ Dada la urgencia de imponerse en las calles, el entrenamiento fue escaso: se capacitaron sobre asuntos de ley y Constitución haitiana y sobre accionar policial (patrullaje, uso de armas de fuego, administración, etc.), derechos humanos y democracia. No obstante, fue poca la preparación respecto a las condiciones

capacitación con multiplicidad y amplitud temática; sin embargo, el nivel de los candidatos reclutados fue y siguió siendo muy cuestionado. Mientras tanto, la asistencia de Minustah contribuía a expandir la presencia militar y policial en el territorio, pero se encontró con una dificultad adicional: los países que aportarían policías y gendarmes eran reticentes a dependerse de ellos, tan implicados en actividades en sus países (Gauthier, 2008; Igartúa, 2004).

Más adelante, hacia el 2007 hubo avances visibles. Por un lado, aumentó la dotación de efectivos de la PNH bajo el patrocinio de la Misión de Paz de las Naciones Unidas. También, los barrios dominados por narcotraficantes fueron liberados de sus yugos y 750 miembros de bandas armadas ilegales fueron detenidos. A pesar de los modestos progresos, el 2008 fue un año crítico: los asaltos y homicidios volvieron a la escena, y los secuestros se dirigieron a nuevos blancos, especialmente niños en edad escolar. Como colorario, la sensación de inseguridad volvió a amedrentar a la castigada población (Montes, 2009).

En el año 2009 se cumplieron tres años desde la asunción de Préval como Jefe de Estado, lo que fue un signo de una relativa estabilidad. Si bien los males económicos y sociales que azotaban históricamente al país persistían, hubo modestos avances en materia de seguridad. Se consolidó la Policía Nacional Haitiana y se fortaleció la capacidad institucional para diseñar y planificar políticas funcionales a los desafíos del momento (Montes, 2009).

Constantemente, el gobierno local instaba a un aumento del personal de la Policía de las Naciones Unidas (UNPOL), ya que se había convertido en una herramienta eficaz para atenuar conflictos intraestatales. Cuando su dotación llegó a su máximo, la Minustah llegó a ser la segunda Misión de Paz más grande de Naciones Unidas en el mundo y contaba con el mayor contingente policial. Sin embargo, la calidad del personal que la formaba era cuestionada dada la dudosa coordinación con la PNH (Gauthier, 2008).

No obstante, las amenazas a la seguridad ciudadana persistían, y daban muestras de la precaria capacidad del Estado para imponerse como garante del orden y la paz. De allí, su deficiente gobernabilidad. Desde una perspectiva práctica, en lo que atañe al desempeño de sus funciones, la **incorporación de los 800 ex militares a la**

que iban a enfrentar en el terreno. Además, diferentes organizaciones señalaron la conveniencia de haber participado a la sociedad civil en dicho proceso (Bobeá, 2002).

policía resultó en una tergiversación de su normal funcionamiento. Los ex soldados realizaban tareas que no se correspondía con su entrenamiento, capacidad y aspiraciones personales. En virtud de ello, constituían un foco de ambigüedad y conflicto. Además, la doctrina militar fundada en la protección y defensa del país contra una agresión externa era bien diferente a la naturaleza de la fuerza policial, destinada a al mantenimiento del orden y seguridad pública (*International Crisis Group*, 2004).

La corrupción que aún estaba enquistada en la institución, obligó a la Minustah a retirar a la Policía de la planificación de las operaciones civiles y militares con el fin de evitar las filtraciones. Y esto, desafortunadamente, fue una oportunidad perdida para vigorizar su institucionalidad (Gauthier, 2008). La necesidad de una urgente depuración de la policía, era uno de los escalones fundamentales en el ascenso hacia una fuerza policial profesional, transparente y funcional.

Pero el principal freno para la realización de la reforma era el débil vínculo y escasa coordinación entre la policía y el sistema judicial. Mientras éstos deberían haber trabajado de forma mancomunada, lo hacían independiente y muchas veces, incoherentemente. Un proceso de reforma no podía llevarse a cabo de manera aislada del entorno institucional en el que se inscribe. Se requerían canales de comunicación y espacios de trabajo conjunto para favorecer la efectividad y eficiencia de las medidas. Por su parte, el clima político del país, con un 70% de población desempleada, ofrecía escasas alternativas de trabajo y, si bien pudo facilitar las tareas de reclutar y capacitar agentes policiales, contribuyó a la formación de una fuerza policial – históricamente – caracterizada por la opresión y la politización (Crane, 2010; Bobea, 2002).

En la dirección contraria, se venía discutiendo sobre la posible creación de una segunda fuerza de seguridad para Haití. Se trataba del renacimiento de las Fuerzas Armadas, una gendarmería, una guardia civil o un servicio civil juvenil, independiente de la PNH pero subordinado a un organismo superior que se encargue de la supervisión (de la nueva fuerza y del actual cuerpo policial). Sin embargo, la Comunidad Internacional fue reticente a financiar la creación de la futura fuerza (Gauthier, 2008).

La evaluación del accionar de la Minustah en este terreno, ¿Amerita pensar en logros concretos? Pues sí, del **éxito relativo - aunque frágil** – desde la puesta en marcha de la reforma, testimonio de lo que se puede conquistar cuando coinciden los intereses de los donantes internacionales y los del gobierno receptor. La policía había progresado en materia de capacidades y había alcanzado índices aceptables de confianza y legitimidad. No obstante, es menester considerar que, el despliegue acelerado de

oficiales mal preparados y con escasa experiencia, generó severos problemas y no pocos riesgos: el fracaso de la fuerza para prevenir el delito y establecer el orden público, probabilidad de que se cometan abusos y reina la baja moral, y la posibilidad siempre latente de corrupción y politización. Pero el mayor riesgo lo representó la pérdida de la credibilidad popular de la PNH (Bobeá, 2002).

3.2 El Programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)

La constitución de Haití permite a sus ciudadanos poseer y portar armas, obviamente, bajo la condición de que éstas sean legales y estén debidamente registradas. De hecho, miles de haitianos las poseen, lo cual no los criminaliza. Aunque, la mayoría de las que estaban en circulación no se encontraban registradas ni poseían la licencia correspondiente (Gauthier, 2008). El artículo 261 inc. 8 del texto constitucional, insta: "Todo ciudadano tiene el derecho a la autodefensa armada, dentro de los límites de este domicilio, pero no tiene derecho a portar armas sin la expresa bien fundadas autorización del Jefe de Policía". Por su parte, el art. 268 inc. 2, aclara que "La posesión de un arma de fuego debe ser reportada a la policía" (Constitución de Haití, 1987).

En el análisis de las motivaciones sobre la posesión de armas, emergieron cuestiones psicológicas e históricas que justificaban la cuestión. Una investigación de Naciones Unidas explicaba que, "si la posesión de armas es un rasgo cultural de la población, y se considera un hábito anterior al conflicto, la recuperación de las armas es prácticamente un fracaso certero" (Gauthier, 2008: 12). Según los datos de la Red Internacional sobre Armas Ligeras (IANSA), en Haití existían entre 170.000 y 200.000 armas ligeras, una gran preocupación para su población y una amenaza en ciernes para la Comunidad Internacional.

Desde marzo del 2004, aproximadamente 350 agentes de policía habían dimitido o habían sido separados de la fuerza, pero no desarmados. Y teniendo en cuenta que el ambiente político y socioeconómico no ofrecía oportunidades laborales de lucro legal, éstos se veían cautivados por los ingresos y beneficios provenientes de actividades criminales. Algunos estaban sospechados o acusados de violaciones, secuestros, tráfico de drogas y otros delitos (*International Crisis Group*, 2004).

"Un Programa de DDR es esencialmente un proceso político y su éxito depende de la voluntad de las partes involucradas de desmilitarizarse después del conflicto" (Gauthier, 2008: 11). En teoría, este mecanismo contribuía a generar

confianza en el proceso de paz, apoyar la transición, establecer la paz y el desarrollo duradero.

La cuestión medular del proceso radicaba en la elaboración de un correcto diagnóstico de la situación, atendiendo a las singularidades del país y a las condiciones del entorno en el que pretende implantarse. Así, un plan de desarme en África no debería ser igual al de Haití, independiente del uso de dichas armas. En el continente negro, generalmente, el uso de las armas está ligado a "economías de guerra", al territorio, al status interétnico. Mientras que en la isla, el **tráfico de drogas constituía el principal factor desestabilizador** que deterioraba el entorno y concluía en una inestabilidad. Por ello, en las fases principales de la estabilización, cualquiera sean las raíces del litigio, se requería dismantelar primeramente el foco del conflicto (Gauthier, 2008).

El **grupo-objetivo** del programa eran los **8.000 soldados de las Fuerzas Armadas** de Haití, quienes tras su revocación pasaron a formar parte de la población desempleada y despojada de oportunidades. El personal militar había tenido un comportamiento anómalo: en ocasiones, cometía actos delictivos y de violencia y en otros, protegía a los ciudadanos. Por su parte, le demandaban al Gobierno una compensación económica por los servicios prestados al Estado haitiano mientras duró su servicio. Sin embargo, el centro de atención del programa giró desde los ex militares hacia bandas armadas ilegales, grupos de autodefensa y tribus urbanas violentas. Los grupos armados en general, cualquiera fueran sus objetivos, habían reemergido en la escena como factor de desestabilización (Crane, 2010; *International Crisis Group*, 2007).

Generalmente, el postconflicto es precedido por el conflicto y seguido por un acuerdo de paz. Pero este no fue el caso de Haití, donde el conflicto era difuso, y donde las partes involucradas y sus demandas eran ambiguas. La dimisión de Arístide no concluyó en un acuerdo de paz y la asunción de un nuevo presidente democrático tampoco lo simbolizó. Este escenario político desfavorable contribuyó al fracaso del programa de DDR: Haití no representaba una situación de postguerra o posconflicto. El Gobierno de Transición no consiguió la legitimidad para dirigir el proceso de DDR y las partes involucradas en el conflicto jamás acordaron desmilitarizarse (Gauthier, 2008).

Por su parte, en cuanto al desarme de las bandas criminales,

*"(...) may lead members to look for other revenue source; if **economic and social alternatives are nor offered quickly**, the risk is that new criminal structures will form. Ex-gang members, mostly young males who joined as the **only way to earn money**, have no political motivation. Many do not believe in working for a wage and only seek handouts or quickly financial return with little long-term commitment" (International Crisis Group, 2007: 4).³⁹*

Por ello, proceso de desarme también debería haber contemplado la creación de oportunidades laborales estratégicas y de formación profesional para todo haitiano, de modo tal permitiera la realización de las aspiraciones personales y a la vez, contribuya al desarrollo socio económico del país. Debían saciarse las necesidades básicas de todo el pueblo para eliminar las motivaciones económicas que provenían de las actividades ilegales.

Recién años más tarde, con la vuelta a la democracia en el 2006 y la creación de la Comisión Nacional para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (CNDDR), tuvieron lugar negociaciones entre el Gobierno y las bandas armadas sobre la entrega voluntaria del armamento. La oferta fue rechazada por sus líderes. La relación tan ambigua entre la Presidencia y los criminales, restó confianza en el proceso de desarme voluntario, reanudando el clima de violencia generalizada. Esta situación condujo a Préval a solicitar formalmente a la Minustah la neutralización de todas las bandas armadas. Era discutida la posibilidad de que altos líderes criminales hayan evadido el peso de la ley y autoridades y hayan alcanzado una amnistía incrementando la impunidad (Gauthier, 2008). La estabilización era imposible sin la previa restauración y mantenimiento de la seguridad y el imperio de la ley.

La Minustah se sumó a los esfuerzos del gobierno haitiano, y cumplió con su mandato **acompañando, cooperando y sosteniendo la política que las sucesivas administraciones de Puerto Príncipe** lleven a cabo en esta materia. No obstante, ante los débiles y lentos avances, el Consejo de Seguridad expresó la urgencia de desarmar y

³⁹ "(...) Puede llevar a sus miembros a buscar otra fuente de ingresos; si las alternativas económicas y sociales son ofrecidas rápidamente, se corre el riesgo de que las nuevas estructuras criminales se formen nuevamente. Ex pandilleros, en su mayoría jóvenes varones que se unieron como la única manera de ganar dinero, no tienen motivación política. Muchos no creen en trabajar por un sueldo y sólo buscan dádivas o rápidos retornos financieros con poco compromiso a largo plazo " (International Crisis Group, 2007: 4).

desarticular los grupos ilegales como condición primera para la estabilidad, la seguridad y la reconstrucción política y económica de la isla (*International Crisis Group*, 2004).

También, propuso una negociación entre los líderes de las bandas armadas que luchaban por obtener el control de determinados territorios, con el objetivo de fundar un proceso de paz. Pero, la iniciativa fracasó. En primer lugar, por la desconfianza mutua y la reticencia a considerar un intercambio de opiniones y negociar sus intereses. En segundo lugar, por la desafortunada situación de inseguridad generalizada en la que los actos violentos son aún idolatrados. En tercer lugar, la impunidad enquistada en el sistema que hacía pensar que un acto criminal o ilegal más, ya no era problema (Gauthier, 2008).

¿Cuáles fueron los resultados del programa de DDR? Escasos. Lo cierto es que la ausencia de un marco político apropiado, un porcentaje elevado de ex personal militar que no participó del programa de DDR, el marco legal que permite la portación de armas en Haití y el tráfico de drogas - que beneficiaba a los criminales que prosperaban en circunstancias de inseguridad -, fueron factores que llevaron al fracaso de uno de los objetivos principales de la Minustah y a la revisión de su mandato por el Consejo de Seguridad (Gauthier, 2008). El Consejo sugirió a la Misión que se "reorientaran sus esfuerzos hacia estrategias de reducción de la violencia". Así, se delegaron responsabilidades y desdoblaron sus actividades. Por un lado, el fortalecimiento de las instancias políticas y legislativas a fines de controlar la proliferación de armas, se erigió como un asunto transversal. La seguridad de la comunidad y la prevención de conflictos, pasó a ser competencia de la PNUD. La prevención y el desarme de niños involucrados en las bandas, sería responsabilidad de UNICEF, mientras que la cuestión de las mujeres, atañó a la Minustah. Finalmente, la negociación, el desarme y la reinserción social de las bandas armadas, se convirtió en una competencia conjunta de la Minustah y la CNDDR.

Desafortunadamente, la colaboración entre las tropas de la ONU y la CNDDR para desmantelar los grupos progresó muy poco. Siguiendo a Gauthier (2008), en un país como la República de Haití, donde la cultura democrática aún no se había instalado vigorosamente, el concepto de bien común, el significado de las elecciones y la representación estaba limitado, en particular para las elites cultas y aquéllos que habían sido educados en cuestiones cívicas (Gauthier, 2008).

Lo cierto es que muchos habían tergiversado las recompensas por haberse sumado voluntariamente al programa, se servían de ello para obtener nuevos beneficios, recursos o poder.

Pensando en una valoración, se concluye que el progreso y rendimiento de la Minustah en materia de desarme ha sido muy bajo. Muy pocas armas han sido recogidas y hasta el 2007, sólo unas 400 personas habían participado voluntariamente del programa de DDR de la Minustah. Además, las severas medidas de seguridad para el desmantelamiento de las estructuras de comando, a efectos de desmovilizar, no se habían implementado ni ejecutado. El carácter psicológico de la desmovilización consciente y decidida era crucial para pensar luego en una reinserción (Gauthier, 2008).

A pesar de las acusaciones de falta de voluntad, la población conservaba sus expectativas de que la Misión desarmaría las bandas y devolvería algo de tranquilidad a la población. Aunque, resulta justo reconocer que, por su idiosincrasia libertaria e independentista, el pueblo haitiano no iba a permitir que una fuerza extranjera lleve a cabo el desarme, sino que reivindicaría la competencia de la PNH en la ejecución de este programa, no sin el apoyo de la policía civil de la Minustah (Igartúa, 2004).

3.3 El Programa Comunitario de Reducción de la Violencia

El Programa Comunitario de Reducción de la Violencia (RVC) fue establecido en 2007 por la Sección de Reducción de la Violencia Comunitaria de la Minustah, con el objetivo de ofrecer oportunidades de empleo para los ex miembros de grupos armados en situación de riesgo y los grupos vulnerables – entiéndase, mujeres -. Junto con representantes de las grupos y autoridades locales, la Sección detecta y elabora un diagnóstico de los problemas de seguridad, e insta a la comunidad a formular proyectos que promuevan la inclusión social y el empoderamiento de las personas sensibles a la influencia de las pandillas (Naciones Unidas, 2012).

La iniciativa se fundó sobre cinco axiomas básicos, a saber: 1) La creación de empleo y protección del medio ambiente a través de los avances en infraestructura; 2) La rehabilitación de la juventud vulnerable (formación, socialización y apoyo psicosocial); 3) La formulación de medidas de reinserción socioeconómica de la población carcelaria; 4) La defensa de la mujer (como grupo vulnerable y afectado por la violencia); 5) La Asistencia Judicial y Legal (entendiendo que la violencia se vincula con la falta de acceso a la justicia) (Naciones Unidas, 2012).

Desde su lanzamiento, el Programa logró una disminución considerable de la violencia, especialmente en barrios marginados de la zona metropolitana de Puerto Príncipe, Gonaïves y Cap-Haitien. Según cifras publicadas por la Minustah (2012), entre el 2007 y el 2009 se llevaron a cabo 76 proyectos, los cuales ayudaron a 21.678 desempleados a encontrar trabajo en el sector de la construcción. Se estimaba que unas 1.200 personas que vivían en comunidades de pescadores fueron beneficiarias de equipos e instalaciones, y unas 125 mujeres víctimas de la violencia recibieron asistencia forense y micro financiamiento para pequeños negocios. Por su parte, 325 expandilleros y sus familias fueron protagonistas de la integración social y económica, y 200 jóvenes en situación de riesgo accedieron a la formación profesional. Además, en materia medioambiental, se rehabilitó y construyó nuevos canales de drenaje y se purificaron 14.200 ml. De agua. Finalmente, 700 presos recibieron capacitación y terapia conductual (Naciones Unidas, 2012).

Entre 2010 y 2011 se ejecutaron 100 planes, y en el período 2011-2012, se calcula que 28 proyectos fueron puestos en marcha. Aquí, se reconocen diversos logros en la misma dirección que los anteriormente mencionados (Naciones Unidas, 2012).

Aunque aún quedaba mucho camino por andar, este programa alcanzó su meta. Lo fundamental, fue haber ofrecido nuevos horizontes y esperanzas para una sociedad postergada.

4. Evaluación de las actividades y aportes de la Misión en el terreno de la seguridad

Para el análisis cuali-cuantitativo del presente apartado, se trabajó con las sucesivas Resoluciones sobre Haití aprobadas por el Consejo de Seguridad a lo largo del período en estudio. Éstas son: RES 1542 (2004), RES 1608 (2005), RES (2006), RES 1702 (2007), RES 1840 (2008), RES 1892 (2009), RES 1908 (2010) y 1927 (2010), RES 2012 (2011), y RES 2070 (2012).

A los efectos de ilustrar de forma acabada los aportes de la Minustah en el terreno militar, la variable "Tipo de Acciones Militares" se desagregó en dos subvariables:

4.1 Acciones destinadas a la eliminación de la violencia y restablecimiento del orden

4.1.1 Tipo de objetivos (aspectos) militares y de seguridad señalados por el mandato de la Minustah (Resolución 1542 y sucesivas).

A los fines de analizar los alcances de la Minustah en materia de seguridad, se identificaron aquéllos objetivos y áreas con los que la Misión se ha comprometido, a saber:

- Establecimiento de un entorno seguro, estable y ordenado
- Reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití
- Programa de Desarme, Desmovilización y Reinserción
- Programa de Reducción de la Violencia en las Comunidades
- Mantenimiento del Estado de Derecho
- Protección de equipo, personal e instalaciones de Naciones Unidas
- Protección de civiles
- Suministro de medios disponibles y conocimientos logísticos y técnicos
- Desbaratamiento de bandas armadas y del tráfico de armas, de cárteles del crimen organizado, la trata de personas y del tráfico de drogas.

Aquí se observa que se plantearon objetivos que abarcan el amplio abanico de actividades y funciones propias del sistema de seguridad nacional, desde cuestiones generales como el establecimiento de la estabilidad y orden hasta asuntos particulares como la formulación de un programa específicamente diseñado para enfrentar la violencia en Haití, o la reforma de la PNH.

4.1.2 Cantidad de efectivos policiales de la Minustah, 2004-2012

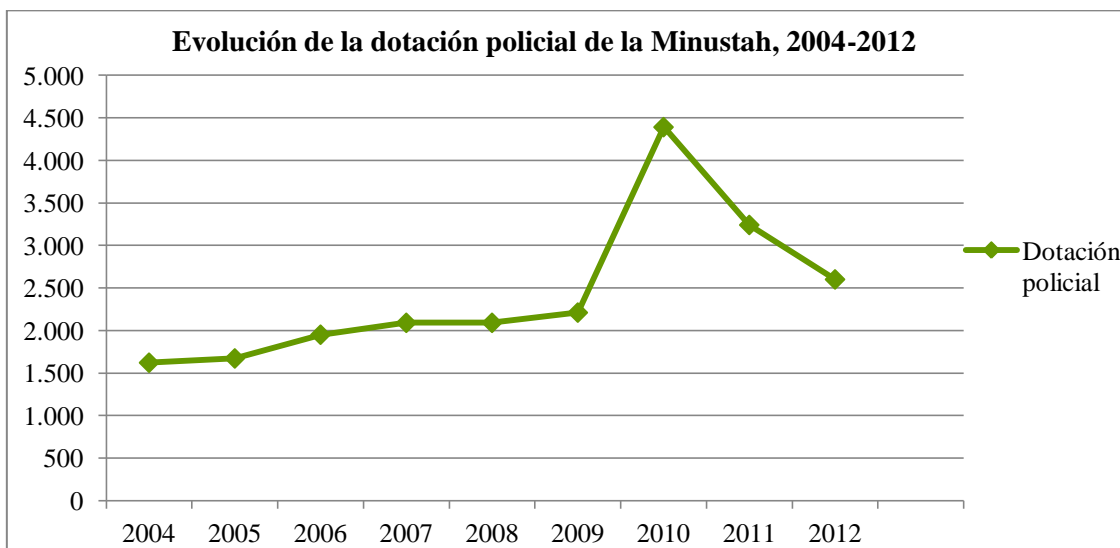
Año	Número de efectivos policiales de Minustah
2004	1.622
2005	1.672
2006	1.951
2007	2.091
2008	2.091
2009	2.211

2010	4.391 ⁴⁰
2011	3.241
2012	2.601

(Tabla de elaboración propia. Fuente: Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas)

Las cifras condujeron a concluir que, año a año aumentó el número de efectivos policiales pertenecientes a la Minustah, alcanzando su pico en 2010 cuando cientos fueron incorporados temporalmente a la Misión a los efectos de colaborar con la reconstrucción haitiana, luego de la devastación causada por el sismo. Sin embargo, y preparando el retiro progresivo de la fuerza, en 2012 se produjo una disminución considerable de los agentes de policía. Sin duda, los mandatos debían ir ajustándose a las condiciones reinantes en el terreno.

Gráficamente,



(Gráfico de elaboración propia. Los datos fueron extraídos de las sucesivas Resoluciones sobre Minustah del Consejo de Seguridad).

4.1.3 Dotación de efectivos militares de la Minustah, 2004-2012

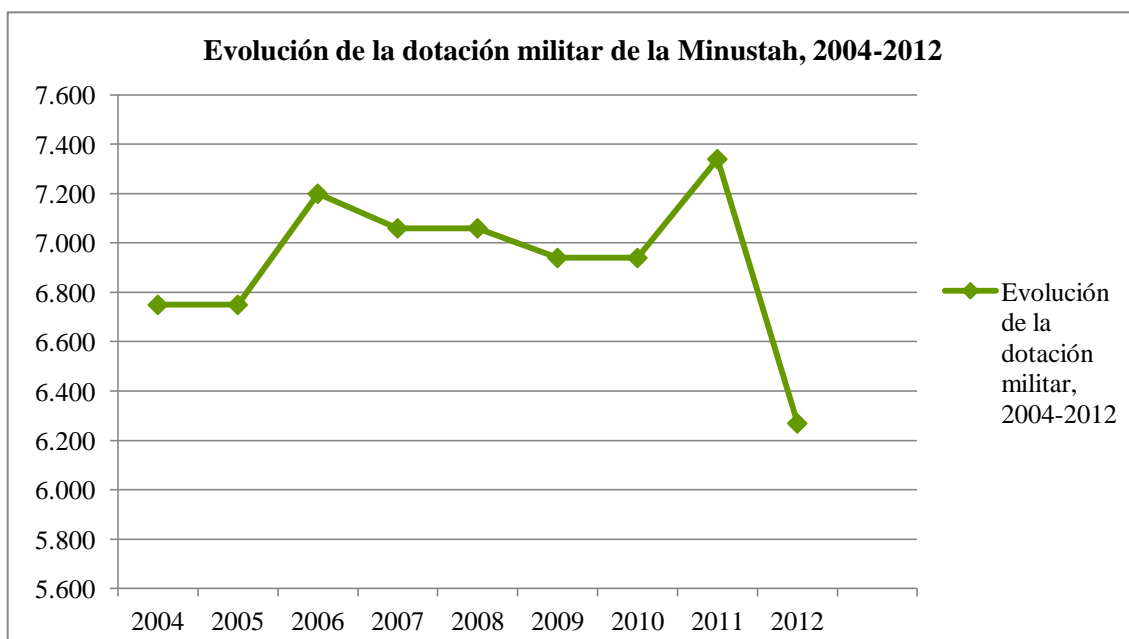
Año	Número de efectivos militares de Minustah
2004	6.700
2005	6.750

⁴⁰ De los 4.391 efectivos en 2010, 680 fueron adicionados temporalmente por el terremoto (Naciones Unidas 2010).

2006	7.200
2007	7.060
2008	7.060
2009	6.940
2010	8.940
2011	7.340
2012	6.270

(Tabla de elaboración propia. Fuente: Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas).

En términos gráficos,



(Gráfico de elaboración propia. Los datos fueron extraídos de las sucesivas Resoluciones sobre Minustah del Consejo de Seguridad).

Teniendo en cuenta que la curva arriba expuesta es creciente, pudo vislumbrarse que, al desembarcar en el terreno, la Misión subestimó las condiciones de seguridad por las que atravesaba el país y se encontró con un panorama más delicado. Si bien entre 2004 y 2005 la dotación militar no aumentó, en 2006 sufrió un incremento exponencial a pesar de haber de la recuperación democrática. No obstante, a partir de allí comienza una leve disminución de las tropas posibilitada por la estabilización gradual del escenario político y de seguridad. Pero en 2010, el terremoto disparó la necesidad urgente de mayor número de efectivos militares que colaboren con las tareas de reconstrucción nacional en todos sus aspectos. Y otra vez su descenso en 2012,

alcanzando el contingente militar más reducido desde la llegada de la Misión al país. Esto manifestaba la concreción de logros en todos los frentes y la proximidad a la fecha de expiración del mandato de esta fuerza en el país.

4.2 Acciones emprendidas a los fines de reestructurar las fuerzas de seguridad

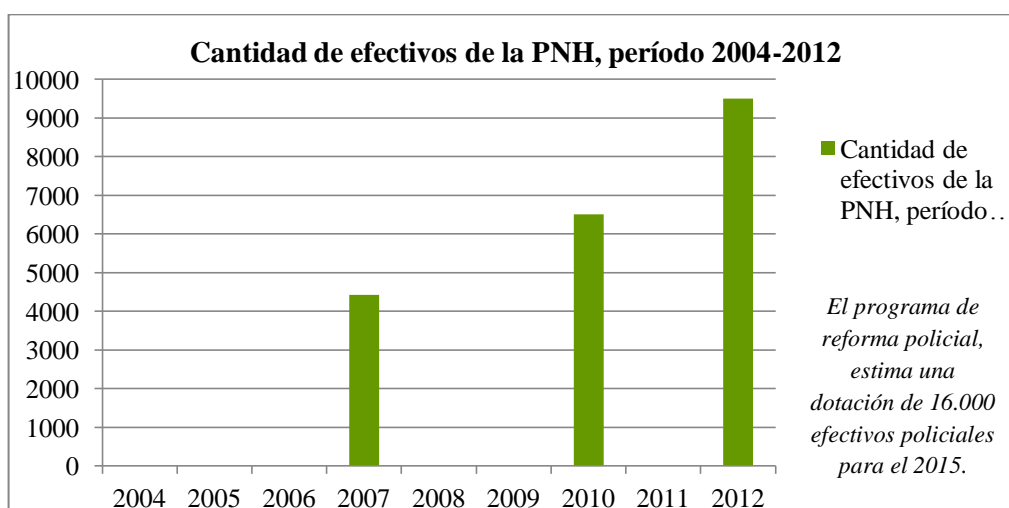
Resultó sumamente difícil hallar la dotación de la PNH para cada año del período en estudio. No obstante, algunas cifras pueden ofrecerse.

A los fines de analizar los aportes de la Misión en la reorganización de la PNH, se escogieron dos indicadores: por un lado, el aumento en la dotación de la fuerza durante el período en estudio; y en segundo lugar, la cantidad de reformas y proyectos planteados por la Minustah en el sistema de seguridad desde su llegada.

4.2.1 Aumentos en la dotación de efectivos de la PNH (durante la presencia de la Minustah)

Según datos aportados por el Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití (2010) elaborado por su Gobierno, en 2007 se contaba con 4.429 efectivos, en 2010 llegaron los 7.000, y hacia el 2012 ya sumaban 9.500. Para el mediano plazo, los esfuerzos se condujeron a alcanzar los 16.000 agentes en 2015; lo que significa, 1 policía cada 600 habitantes (Gobierno de Haití, 2012).

A continuación, el gráfico ilustra el crecimiento de los recursos humanos pertenecientes a la PNH:



(Gráfico de elaboración propia. Las cifras fueron obtenidas del Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití del 2010).

Si bien se desconocen datos precisos sobre la dotación de la PNH durante los primeros años, se sabe del éxito parcial del Plan de Reforma Policial impulsado por la Misión, específicamente en la profesionalización de la fuerza policial y el aumento de personal capacitado.

El terremoto del 2010, produjo la baja de 500 agentes, algunos muertos, otros heridos o indisponibles para su función. La dotación que muestra el gráfico respecto a este año, ya contempla la inactividad de los mismos (Gobierno de Haití, 2010).

4.2.2 Cantidad de reformas y proyectos planteados en el sistema de seguridad desde la llegada de la Misión

Se reconocieron las siguientes:

- Plan de Reforma de la Policía Nacional de Haití
- Programa de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR)
- Campaña de Reducción de la Violencia

Todos ellos, desarrollados anteriormente.

5. Conclusiones parciales

El espiral de violencia en el que se encontraba atrapado desde antaño, la expansión de la ola de inseguridad ciudadana en el último tiempo, junto a las atroces secuelas del Crimen Organizado que barrían los esfuerzos de consolidación del Estado de Derecho en Haití, determinaron el carácter militar y policial del mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.

La formulación y ejecución de la Reforma como la Policial; la implementación de un plan tan complejo y multifacético como el de Desarme, Desmovilización y Reinserción; y el Programa de Reducción de Violencia Comunitaria, requerían evaluar con precisión cuáles eran las condiciones imperantes y cuáles las óptimas para su triunfo. Así, demandaba especial atención en las particularidades del entorno, en las causas que lo generaban y las necesidades fundamentales que debía cubrir.

La mejora en el nivel de seguridad en Haití dependió sobre todo de la presencia disuasiva de las tropas (Gardy, 2008).

La Reforma Policial alcanzó un éxito relativo, aunque inconsistente. Aumentó la dotación de la fuerza en términos cuantitativos, formó profesionalmente a oficiales a efectos de cumplir efectiva y eficazmente con su función, aumentó sus capacidades

operativas. Y si bien, la Minustah reivindicaba el restablecimiento de un clima de seguridad en el país, mucho restaba por hacer, especialmente por las graves atrocidades cometidas contra las mujeres. Existía una modesta sensación de seguridad a lo largo del día mientras la PNH patrullaba y las tropas de la Minustah permanecen en las calles. Sin embargo, con la caída del sol, la actividad delictiva y criminal renacía con fuerzas, particularmente, los raptos de niñas y mujeres jóvenes (*International Crisis Group, 2007*).

El Programa de Desarme, Desmovilización y Reinserción no alcanzó sus objetivos. Dada la tradición de violencia y represión en el país y la existencia de un cuerpo policial aún débil, ¿Quién garantizaría seguridad? Además, ante tan lastimosas condiciones socioeconómicas, los beneficios económicos del tráfico de armas, de drogas y las bandas armadas ilegales que brindaban seguridad privada, se convirtieron en fuentes de ingresos. Lo cierto es que no había motivaciones reales para entregar las armas voluntariamente.

El éxito de un programa de tamaña envergadura radicaba en identificar y erradicar las causas y fuentes de la violencia para luego diagnosticar correctamente la solución en materia de seguridad. Una vez realizado esto, podría haberse pensado en formular una salida pacífica al conflicto.

El Programa de Reducción de la Violencia en Haití resultó célebre. Creó cientos de empleos, mejoró la infraestructura, especialmente en cuestiones de salud y sanidad. También, promovió la formación, el apoyo y socialización de juventud vulnerable, como también, la asistencia judicial y legal a víctimas de abusos y otros delitos. La defensa de las mujeres afectadas por la violencia constituyó uno de sus logros más condecorados.

Además, reunía a 15 asociaciones que trabajaban para reducir la violencia, mediante la concientización y el fortalecimiento del marco legal en contra del tráfico de armas, trabajos comunitarios, fomentando actividades recreativas juveniles, entre otras (Gauthier, 2008). No obstante, el germen de la inoperancia y fracaso de algunos proyectos de las ONG habitaba en la descoordinación entre ellas, entre éstas y el gobierno y con la sociedad en general.

La seguridad, el orden y el desarme formaban parte de la misma red de cuestiones, por lo tanto, no podían ser tratados de modo independiente ni desarticulado. En términos generales, lo primero y fundamental era el fortalecimiento de las

instituciones del Estado en todos sus frentes, para así arremeter de manera efectiva y definitiva contra las amenazas a la seguridad del país.

Según el estudio de Igartúa (2004) elaborado en el seno del Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales de la República Argentina,

“Sólo una inyección de fondos importantes por parte de los países donantes, y un acompañamiento permanente y por largo tiempo en los ítem de apoyo a la policía, sistema penitenciario y reconstrucción del sistema judicial permitirán que el sistema preventivo y represivo de seguridad alcance los estándares mínimos que deberían existir en el país” (Igartúa, 2004: 9).

SECCIÓN II: respecto a las instituciones políticas y judiciales

En este apartado no se abordará la coyuntura institucional del sistema judicial ya que ha sido desarrollada en profundidad en el primer capítulo del presente Trabajo. El objetivo de esta sección consiste en analizar el rol de la Minustah ante la situación, específicamente, su accionar frente al Plan de Reforma Judicial liderado por el gobierno local y demás programas diseñados para contribuir al fin supremo, el Estado de Derecho.

1. Las singularidades del clima político haitiano

La debilidad e inestabilidad era la característica fundamental del sistema político haitiano. Las instituciones luchaban por brindar las condiciones básicas de seguridad y desarrollo, por fortalecer la democracia y el imperio de la ley. Pero tropezaban con el subdesarrollo y el desgobierno, con la ausencia de una cultura democrática consolidada y por los empresarios de la violencia⁴¹ que habían corrompido el liderazgo político. Específicamente, las instituciones policiales y judiciales

⁴¹ Los grupos paramilitares armados han sido una constante en la escena política haitiana desde los tiempos de Duvalier. Con el retorno de Arístide en 1994, los conflictos entre ex aliados democráticos impidieron la consolidación democrática. El revanchismo político característico del país transformó a actores importantes del movimiento democrático “en violentos justicieros del gobierno y pandillas delictivas que luchaban por el control del territorio y favores del Estado” (Danner, 2006: 3).

continuaban **plagadas de debilidades y carentes de capacidades óptimas** para desempeñarse efectivamente (Danner, 2006).

La instalación definitiva del Estado de Derecho - además de su columna policial - va de la mano con el correcto del sistema de administración de justicia. Pero tristemente, éste "se veía abrumado de **fallas básicas**" (CIDH, 2009: 2) atravesando por una **situación deplorable**.

La falta de independencia del poder judicial respecto al gobierno de turno y la herencia política (la politización de la institución) y la erosión de la credibilidad de sus funcionarios dada la ausencia de una carrera judicial profesional; además de la expansión de la corrupción y la venalidad; las omisiones y demoras, los sobornos y el chantaje; y la pobre relación que mantiene con la PNH, constituían los retos fundamentales que dilapidaban la administración de Justicia. La deplorable situación carcelaria y la falta de acceso a la justicia, eran claras manifestaciones de la precariedad general del sistema (Crane, 2010).

Era perentorio emprender el proceso de reforma integral del sistema judicial (Naciones Unidas, 2004) a los efectos de optimizar el sistema y aplicar efectivamente la ley de manera igualitaria para todos los ciudadanos de la nación.

2. El mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití en clave política y judicial

Motivada por la caótica situación política que vivía el país en 2004, caracterizada por la claudicación y ostracismo del gobierno constitucional y la imposición del gobierno provisional, y arengando el establecimiento definitivo y efectivo de un Estado basado en el imperio de la ley⁴², el edicto de la Minustah también examinaba los desafíos principales del sistema de administración judicial.

Previo a comenzar la exposición, es preciso aclarar que la Resolución 1542 (2004), se dictó ante un clima de inestabilidad e ingobernabilidad que caracterizaba la

⁴² La concepción de Estado de Derecho propuesta por la Minustah se limita a aquellas áreas de la ley que tratan sobre la seguridad de las personas y sus bienes, así como de la estabilidad de las instituciones. Alude a un Estado de Derecho delimitado por las leyes que garantizan algunos derechos civiles y políticos defendidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Así, las instituciones comprometidas con el asunto estarían circunscritas a las del sistema judicial, y en especial, al sistema penal. Esta visión ha sido cuestionada por su reduccionismo (Gardy, 2008).

espinosa transición política. Por ello, se pronunciaba en términos de proceso y Gobierno de Transición. Pero independientemente de que el gobierno de turno fuese un régimen constitucional o uno de transición, en las resoluciones consecutivas el objetivo persistía: alcanzar la gobernabilidad a través de la consolidación del derecho y la ley.

2.1 Objetivo político-judicial principal: reformar el Sistema Judicial

El objetivo principal en el terreno político judicial era la concreción de la **Reforma del Sistema Judicial**. En este sentido, su inc. 2. a, instaba a “Apoyar el proceso constitucional y político (...), y fomentar los principios del **gobierno democrático y el desarrollo institucional**” (Naciones Unidas, 2004: 3).

Aquí merecía especial atención la promoción de los valores democráticos y el fortalecimiento del aparato institucional, como bases para el establecimiento de la supremacía del derecho. Trascendía el momento político particular por el que se atraviesa, en este caso de transición política, para privilegiar la cuestión democrática y jurídica.

El inc.2.b, exhortaba a “Ayudar (...) en sus esfuerzos por entablar un proceso de **diálogo y reconciliación nacional**” (Naciones Unidas, 2004: 3).

Las divisiones del país no eran sólo políticas sino también culturales, sociales y económicas. El mayor desafío consistía en reconciliar “dos naciones” que daban la espalda. El llamado al diálogo y reconciliación nacional tuvo lugar en el momento mismo del desembarco de la Misión. Ésta, con el apoyo del gobierno provisional, buscó disolver el “supuesto político de vencedores y vencidos y combatir las políticas de exclusión y revancha”, y el gobierno se comprometió a hacer lugar en sus instituciones para la expresión de las diversas voces e intereses sociales. Básicamente, consistía en invitar a los partidos políticos y organizaciones sociales a unirse, a que los líderes depongan sus ambiciones personales en beneficio del bien común, y a que las elites asuman su cuota de responsabilidad ante la crítica situación por la que atraviesa el país. Instó a los actores fundamentales de la escena política, económica y social a unirse y trabajar mancomunadamente y con responsabilidad en la reconstrucción de su país. Sin embargo, ésta propuesta le ha costado numerosas críticas a la Misión, algunos acusándola

de intervencionismo político⁴³ y otros, cuestionando la iniciativa como causa de sus problemas políticos (AA.VV., 2004; Valdés, 2008).

Por su parte, el inc.2.c, invitaba a

“Ayudar al Gobierno de Transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias a la mayor brevedad posible, en particular prestando asistencia técnica, logística y administrativa y manteniendo la seguridad (...)” (Naciones Unidas, 2004: 3).

Puede observarse que, la colaboración en cuestiones relativas a procesos electorales constituía una de las facultades y actividades características de las misiones de estabilización. En este sentido, se trabajaba a fines de asegurar un proceso electoral transparente y legítimo, garantizando la vigencia de los principios de la democracia y los derechos políticos de los ciudadanos. Ante el caso, la Misión se desempeñó como un **asistente del Gobierno**, ya que a éste le competía la responsabilidad primera de velar por este proceso político.

Finalmente, el inc. 2. d. exponía el compromiso de **colaborar con el gobierno a fines de extender la autoridad del Estado** por todo el territorio haitiano, apoyando su buen desempeño (Naciones Unidas, 2004).

Se sabía que la ausencia de autoridad – que en ocasiones se ha confundido con la anarquía – a lo largo de territorio, era una de las debilidades fundamentales de la estructura estatal haitiana. Esos espacios vacíos se habían convertido en terrenos fértiles para el tráfico de drogas, o habían sido ocupados por grupos paramilitares armados, o se habían configurado como zonas de actuación del crimen organizado. Por ello, urgía expandir la presencia estatal hacia los confines de la isla.

⁴³ Juan Gabriel Valdés, ex representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití y ex jefe de la Minustah, es un crítico de la Misión. Él se cuestiona porqué el uso de la fuerza en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas no afectaría la soberanía del país ni independencia de sus actores, y porqué introducirse en el debate interno e intentar orientar las opciones políticas hacia la paz es considerado intervencionismo (Valdés, 2008).

3. Los desafíos de reformar el Poder Judicial

3.1 Los aspectos fundamentales de la Reforma: profesionalización y rehabilitación penitenciaria

Según Crane (2010), el desafío más importante de construir un sistema de justicia que trabaje en función de los intereses públicos, consistía en una **mayor adhesión a la autoridad de la ley por cada una de sus instituciones y su entorno**. Para ello, se plantearon dos aristas principales.

En primer lugar, la **profesionalización** de los funcionarios judiciales representaba uno de los dos pilares núcleo de la reforma y la base del buen funcionalismo del sistema judicial. No obstante, la multiplicidad de actores – el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la nómina de jueces, la administración carcelaria, las escuelas de derecho y los procuradores – y la necesidad de vínculos más fuertes entre el sistema judicial y la PNH, dificultaban la coherencia y coordinación en este proceso de planeamiento e implementación de las estrategias de reforma. Más aún, el sistema no contaba con una estructura de autoridad unificada que permita llevar a cabo la reforma. Y en este sector, no existían organizaciones no gubernamentales ni grupos privados facultados y capaces de emprender tareas alternativas para su ejecución (Crane, 2010).

En segundo lugar, la **modernización y rehabilitación del sistema penitenciario**, encarnaba el otro pilar de la reforma del sistema de justicia y del Estado de Derecho. Si bien se habían alcanzado leves progresos, el hacinamiento, la carencia de seguridad al interior y exterior de las prisiones, las sentencias no privativas de la libertad ante delito menores, y la detención preventiva prolongada, continuaban sin encontrar la salida. En este sentido, era crucial adecuar el sistema penitenciario a las convenciones internacionales y a la legislación nacional sobre la materia para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. En primer lugar, debían agruparse los convictos según el tipo y gravedad del delito cometido. Segundo, urgía separar a las mujeres de los hombres privados de su libertad, es especial, aquéllas que se encuentran con sus niños. También, dar un especial tratamiento a la cuestión de la prisión preventiva prolongada. Tercero, se requería la unificación del sistema de datos e información policial, sobre las cortes, los procuradores, y los prisioneros; dedicando un documento único y acabado para cada uno de ellos (Montes, 2010; Crane, 2010). No

obstante, no sólo era ineludible atender a las condiciones de vida de los reclusos sino también tomar medidas inaplazables contra aquéllos que habían huido.

Los ex miembros de bandas armadas y del crimen organizado que habían escapado, representaban una amenaza para el sector judicial que intimaba respuestas urgentes porque muchos de ellos cuentan con los recursos y contactos necesarios para volver a formarse (AA.VV., 2007).

Con todo, para dar batalla a estos problemas y en el marco de este proceso de transformación judicial, se conformaron numerosas comisiones, grupos de trabajo y equipos para la aplicación efectiva del plan de reforma; sin embargo, la implementación continuaba esperando. Durante el período post Aristide, se propusieron sendos planes e iniciativas, tales como el Plan Quinquenal del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) del 2006 y el GPRSP para el período 2008-2010⁴⁴. En 2007, y con la asistencia expertos extranjeros, el MJSP lanzó el Plan de Desarrollo Estratégico que exponía la cuestión del sistema carcelario. En 2009, el presidente Préval estableció el Grupo de Trabajo para la Reforma del Código Penal y el Código de Procedimientos, que datan del Siglo XIX (Crane, 2010).

El Plan de Acción para la Recuperación y Desarrollo de Haití formulado por su gobierno en 2010 – que se inscribía en la colosal situación causada por la catástrofe natural – también reconocía la urgente necesidad de reconstrucción del sector judicial que ya funcionaba en condiciones muy difíciles. En este sentido, el Plan se proponía restablecer y fortalecer la capacidad operativa de las instituciones judiciales y de seguridad pública, asegurar el acceso a la justicia y a la seguridad, y sentar las condiciones óptimas para perennizar una correcta administración de justicia y seguridad pública en el futuro. Mientras tanto, en el corto plazo era imperioso consolidar el Estado de Derecho aumentando la dotación de la PNH y dando continuidad a la reforma de la justicia y penitenciaria. Reclutar policías a los efectos de alcanzar los 16.000 en el 2015 y además, poner en funcionamiento efectivo la Escuela Nacional de la Magistratura (creada por ley en 2007 pero que aún no funcionaba). Y finalmente, reconstruir o

⁴⁴ El primero, ha identificado las fallas básicas del sistema y ha planteado sus aspiraciones y objetivos en pos de su mejoramiento. En este sentido, reconoce la necesidad de entrenamiento y formación profesional de su personal, el mejoramiento de sus condiciones de vida, y de mecanismos para la liberación para evitar la prisión preventiva prolongada. Por su parte, el segundo plan, establece las prioridades de la justicia y la seguridad. Entre ellas, la restructuración del Ministerio de Seguridad y Justicia y el fortalecimiento del sector judicial (Crane, 2010).

rehabilitar antes del 2015, los centros penitenciarios principales con el objetivo de disminuir el hacinamiento de la población carcelaria y ofrecer mejores condiciones de detención a los reclusos, especialmente mujeres y niños (Gobierno de Haití, 2008).

3.2 El rol de la Minustah de cara a la Reforma Judicial

3.2.1 *Objetivos y actividades específicas*

En 2005, el departamento de justicia de la Misión formuló tres proyectos de ley: el Colegio de Magistrados, El Consejo Supremo de Magistratura, y el Estatuto de Magistrados. El objetivo era asegurar la independencia del sistema judicial trabajando en todos los niveles: institucional, técnico, legislativo y político (Gardy, 2008).

Frente a las instituciones políticas:

- Asistir al Representante Especial del Secretario General en sus funciones, apoyar el proceso político y constitucional en Haití y promover los principios de la gobernanza democrática y la reconciliación nacional;
- Animar a los haitianos a utilizar medios pacíficos de resolución de controversias;
- Mantener contacto permanente con los partidos políticos, el gobierno, la sociedad civil, cuerpo diplomático, entre otros;
- Analizar las tendencias y los acontecimientos políticos;
- Servir como centro de coordinación de los dos principales instrumentos de planificación de la misión: el plan de ejecución del mandato de la misión y el marco presupuestario se centra en los resultados (Naciones Unidas, 2012).

Frente a las instituciones judiciales:

- Acompañar a los actores e instituciones judiciales (Ministerio de Justicia, Inspección Judicial, la Escuela de la Magistratura), identificar las lagunas, evaluar la capacidad operacional del sistema de justicia penal y la aplicación de las normas de fondo y de procedimiento;
- Reducir la detención prolongada o arbitraria a fin de regularizar la situación de los detenidos
- Formar agentes judiciales (profesionalización de todos sus funcionarios);
- Apoyar la reforma legislativa mediante la promoción de la independencia del poder judicial a través de la revisión y aprobación de los textos básicos, en

conformidad con la Constitución y los tratados internacionales suscritos y ratificados por Haití;

- Promover el acceso a la justicia mediante la creación e institucionalización de un sistema de asistencia jurídica, el desarrollo de la justicia local, la información y el conocimiento, así como el apoyo a las ONG y la participación de la sociedad civil en la justicia haitiana (Naciones Unidas, 2012).

3.2.2 *La lucha contra la impunidad*

Las instituciones y fuerzas de seguridad son las responsables de la prevención del delito y el mantenimiento de las condiciones de seguridad. Pero cuando éstas son desbordadas y el ilícito se materializa, entran en acción aquéllas encargadas de las políticas y la gestión judicial. Aunque el mandato en su totalidad velaba por la vigencia de los derechos humanos, se hace alusión a ellos en este apartado especialmente, dado que son las instituciones políticas y judiciales las que deben asumir el compromiso de condenar a todo responsable de abusos a los derechos humanos, y atender y resarcir a las víctimas (Naciones Unidas, 2012). Pero corresponde a la sociedad en su conjunto, poner fin al espiral de violencia que enfrenta el país desde antaño.

Para acabar con los ciclos de violencia e impunidad, e incitar el desarrollo sostenible y la democracia del país, se precisaba generar cambios radicales: los perpetradores de violaciones a los derechos humanos, tanto como los acusados de corrupción, deben rendir cuentas y ser enjuiciados. Para ello, el sistema judicial nacional debía reunir las capacidades mínimas para responder eficientemente y aplicar todo el peso de la ley, evitando que dichos individuos continúen manejándose en un entorno de libertinaje y anarquía legal (AA.VV, 2004).

Las intervenciones de la Minustah junto con la PNH en el marco de la lucha contra la impunidad, dirigidas al arresto y desmantelamiento del crimen organizado, y la persecución de líderes fugitivos, jugaron un papel fundamental en la mejora de las condiciones de seguridad. No obstante,

“La lucha contra la impunidad es definitivamente una prerrogativa del Estado haitiano. Asistida por la Minustah, y en particular por UNPOL (...), esta lucha debería ser más visible y eficaz. La población pide a gritos justicia y el arresto de los criminales y no quiere que la violencia quede impune. Además, cualquier posibilidad de amnistía formal o *de facto* vinculada al desarme, desataría grandes protestas” (Gardy, 2008: 20).

En este combate, la comunión entre fuerzas de seguridad, sistema judicial y penitenciario e instituciones públicas en general, junto a la participación de la sociedad civil, deberían haber sido una de las prioridades fundamentales en el proceso de consolidación del Estado de Derecho. Cuántas más voces e ideas organizadas, más fuerte puede llegar a ser un Estado.

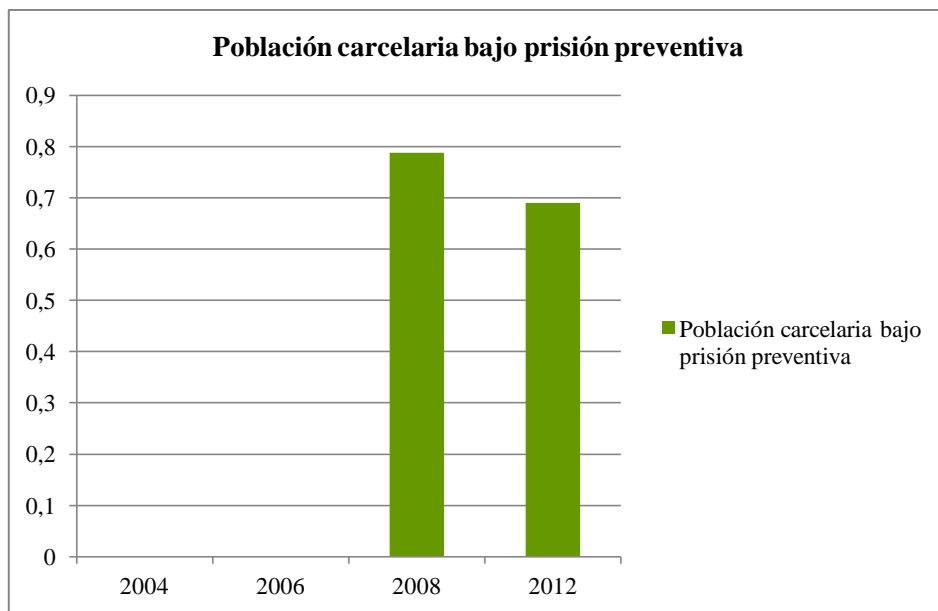
3.2.3 *Los logros de la Sección de Justicia de la Minustah: hechos y cifras*

Según el Plan Nacional para la Reforma de la Justicia elaborado por el gobierno local, desde el 2004 el Departamento de Justicia de la Minustah:

- Asistió a la recuperación, edificación y equipamiento de 50 Juzgados de Paz del país;
- Prestó apoyo logístico y técnico al Ministerio de Justicia, a la Escuela del Poder Judicial, a la Comisión Presidencial para la Reforma de la Justicia (formada en 2009), al Instituto de Medicina Legal y a la Comisión de Reforma Legislativa;
- Proporcionó asistencia al Estado en relación con la creación del Consejo Superior del Poder Judicial y la adopción de un nuevo Código Penal y el Código de Procedimiento Penal;
- En el 2009, acompañó la reapertura de la Escuela Nacional de la Magistratura que había sido cerrada en 2004 y,
- Cofinanció la formación de 20 estudiantes de magistrados en Francia y Haití (Naciones Unidas, 2012).

Además, con el afán de garantizar el derecho al acceso a la justicia, la Sección de Justicia de la Minustah,

- Participó en la construcción y operación de 18 oficinas de Ayuda Legal (BAL) en todo el país, incluyendo siete nuevos en 2011 y cinco más en 2012. En la misma dirección,
- Trabajó conjuntamente con los fiscales para reducir la prisión preventiva, consiguiendo que el porcentaje de reclusos en prisión preventiva en el país disminuyó del 78,8% en 2008 (6.528 reclusos) a un 68,99% en 2012 (4.552 reclusos) (Naciones Unidas, 2012).



(Cuadro de elaboración propia. Fuente: Sitio Oficial de Minustah, 2012).

Puede observarse que la población reclusa bajo prisión preventiva se redujo en un 9,81% en cuatro años. Si bien representa un porcentaje mínimo, podía pensarse que las medidas adoptadas y actividades emprendidas en la materia han resultado efectivas, y que en esta dirección, irían reduciéndose aún más. No obstante, restaba mucho trabajo por delante.

4. Evaluación de las actividades y aportes de la Minustah en el terreno político-judicial

Para el análisis cuanti-cualitativo de los aportes de la Misión, la variable “Tipo de Acciones Políticas”, está representada por una subvariable y dos indicadores:

4.1 Acciones diseñadas para el restablecimiento del Estado de Derecho

4.1.1 Cantidad de iniciativas o reformas políticas llevadas a cabo con el apoyo de la Minustah.

Se reconocieron dos áreas en las que se propusieron iniciativas o reformas con la asistencia, asesoramiento y apoyo de la Misión, y corresponden a:

- a) Organización de elecciones democráticas libres⁴⁵ y,

⁴⁵ Desde su llegada en 2004, la Misión colaboró en la organización de dos elecciones presidenciales democráticas, también las de carácter legislativo y municipales. La primera, en 2006 cuando *R. Prével*

b) Expansión de la Autoridad del Estado

Y una diseñada íntegramente por la Minustah, a saber:

c) Diálogo y Reconciliación Nacional

4.1.2 Cantidad de iniciativas o reformas judiciales llevadas a cabo con el apoyo de la Minustah.

Aquí también se identificaron dos áreas en las que se plantearon reformas abjo el paraguas de la Minustah, a saber:

- a) Plan de Reforma Judicial;
- b) Modernización y Reconstrucción del sistema penitenciario y,
- c) Lucha contra la impunidad.

Además, las laboradas exclusivamente por la Misión:

- d) Tres proyectos de ley: sobre el Colegio de Magistrados, el Consejo Supremo de la Magistratura y el Estatuto de Magistrados (Naciones Unidas, 2012).

Resulta evidente que la participación de la Minustah de cara a consolidar el Estado de Derecho, se extendió a las más diversas actividades del sistema judicial. Ello dio muestras de lo necesaria que era la colaboración de la fuerza de las Naciones Unidas en la ejecución de los planes e iniciativas del gobierno. Más aún, la Misión gozó de la facultad de plantear iniciativas propias y definir los medios para llevarlas a cabo.

5. Conclusiones parciales

Con miras a consolidar el Estado de Derecho en Haití, y poner fin al precario e imperfecto funcionamiento del sistema de administración de justicia, el gobierno nacional se planteó la necesidad de reformarlo.

La reforma del Sistema Judicial fue contemplada por el mandato de la Minustah y constituyó su objetivo principal en materia política y judicial. En este

alcanza el poder. Y la segunda, en 2011, las cuales consagran al actual presidente *M. Martelly*. No sin ser blanco de dudas y cuestionamientos sobre su legitimidad y transparencia. No obstante, la asistencia de la Minustah la organización y concreción de los comicios ha sido fundamental. Su poder disuasivo menguó la tradicional recurrencia de la violencia política, la posibilidad de fraude y el revanchismo.

sentido, la Minustah acompañó, apoyó y complementó el accionar del amplio espectro de responsabilidades y acciones emprendidas por el gobierno haitiano, actuando en calidad de socio e incluso planteando iniciativas propias, como el llamado al Diálogo y Reconciliación Nacional.

Los dos axiomas básicos de la reforma, la profesionalización de sus funcionarios y la rehabilitación del sistema penitenciario gozaron de la asistencia y asesoramiento técnico, operativo y legislativo especial de la fuerza de las Naciones Unidas. En cuanto a la primera, Minustah propuso tres proyectos de ley (Colegio de Magistrados, Consejo Supremo de la Magistratura y Estatuto de Magistrados). Y en cuanto a la segunda, el trabajo en conjunto con la administración local, alcanzó logros dignos de ser destacados como la expansión del acceso a la justicia para todas las comunidades (reabriendo juzgados de paz y reformando los Códigos Penales y de Procedimiento) y la reducción del plazo de la prisión preventiva. Así, los reclusos bajo prisión preventiva se redujeron un 9,81%, pasando de representar el 78,9% de los detenidos a un 68,99% (Naciones Unidas, 2012). Contrariamente, la impunidad persistía.

En la lucha contra la impunidad, la Minustah tuvo un papel de suma relevancia. Colaboró con las instituciones de seguridad nacionales en el arresto, persecución y desbaratamiento de bandas armadas y del crimen organizado, alcanzando el éxito relativo.

La participación de la Minustah en la organización y materialización de las elecciones representó otra de sus actividades destacadas, con dos elecciones presidenciales en su haber, más las municipales y legislativas ejecutadas en condiciones relativamente normales. No sin focos de violencia latente y denuncias de fraude. No obstante, la Misión estaba llegando a su fin y el gobierno debía poner en marcha todos sus recursos y robustecer sus capacidades para que en los próximos comicios, cualquiera sea su alcance, las fuerzas de seguridad nacionales y las instituciones electorales funcionaran autónomamente.

Dada la complejidad, delicadeza y gradualidad que reviste un proceso de reforma, se previeron objetivos a corto y a largo plazo. En este sentido, el aumento de la dotación de la PNH, la reapertura y fortalecimiento de la Escuela Nacional de Magistrados y la reconstrucción de centros carcelarios que habían quedado obsoletos, constituyeron las metas inmediatas en miras a perennizar el buen funcionamiento del

sistema de administración de justicia y seguridad pública de cara al futuro (Gobierno de Haití, 2008).

Fue considerable el apoyo internacional recibido para la reforma pero con un reducido efecto. Por una parte, la ausencia de verdaderos resultados se debió a la precaria capacidad de la administración de Puerto Príncipe para realizar las reformas pertinentes. Y por el otro, a la superficial implementación de las mismas por parte de los donantes. Sin embargo, el desafío continuaba. Se demandaba el restablecimiento y fortalecimiento de las ordenamientos existentes, la garantía del acceso a la justicia para las comunidades afectadas y fundamentalmente, y emprender el proceso de reforma estructural integral del sistema judicial de Haití (Crane, 2010).

Los tres pilares del Estado de Derecho están interconectados. Y sólo una intervención equilibrada entre la policía, el sector judicial y el penitenciario puede cimentar el fortalecimiento significativo del Estado de Derecho. En este sentido, la asistencia y asesoramiento de la Minustah en los tres sectores del Estado haitiano fue decisiva. No obstante su insuficiencia, la estabilidad, el orden y la frágil gobernabilidad del país, han sido alcanzadas gracias al aporte y asistencia de la Misión. En este marco de necesaria presencia de la fuerza, se configuró una particular relación entre la fuerza y el gobierno local de características únicas.

CAPÍTULO IV

“La relación de dependencia entre la gobernabilidad haitiana y la presencia de la Minustah”

La disfuncionalidad y el deterioro de las instituciones políticas, jurídicas y de seguridad haitianas condujeron a niveles de gobernabilidad muy bajos e insuficientes y a la configuración de Haití como un Estado Fallido. La potencial amenaza a la paz y seguridad internacional que representaba la isla, instó a la intervención política-jurídica y militar de la Minustah que, finalmente, tejó una red de relaciones con el gobierno local de características muy particulares y que marcaron el destino del país.

Tras ocho años de permanencia ininterrumpida de las Naciones Unidas en el país, ¿Por qué aún se vivía un clima de inestabilidad e inviabilidad estatal? ¿Cuáles fueron las consecuencias negativas sobre la gobernabilidad del país? Responder estos interrogantes necesariamente implicó un balance de los aportes positivos y negativos de la Minustah a Haití.

1. Socorriendo a Haití: el despliegue de la Minustah como respuesta a la crisis de gobernabilidad

1.1 El mandato de la Misión y los desafíos de la gobernabilidad

Entendiendo a la gobernabilidad como la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones públicas, el momento histórico más pavoroso y delicado fue experimentado en febrero de 2004 cuando el país colapsó – levantamiento en Gonaïves, avance de la insurgencia y pérdida de control del territorio por parte de la PNH, dimisión de Arístide –. El estallido de las débiles instituciones y su crisis de gobernabilidad, confluyeron en el caos y conflictos propios de la ingovernabilidad. La relación de gobierno estaba disuelta, la fragmentación era extrema, la violencia sociopolítica y la anomia social arrastraban a su paso cualquier esperanza de superación (Gérard, 2004; Bartolomé, 2006). Haití estallaba y reclamaba el cumplimiento de compromisos internacionales.

Cuando la Comunidad Internacional intervino enviando la Minustah, Haití no estaba en guerra, sino que estaba sumergido en una rebelión social contra su opresor y en una lucha protagonizada por ex líderes militares y bandas armadas para derrocar ese

poder. Los grupos armados esgrimían gran poderío desestabilizador frente a un Estado ausente que no contaba con capacidad para atenuar el caos, y una fuerza policial sumamente débil y politizada (Gauthier, 2008). Una inminente amenaza a la paz mundial que precisaba una respuesta acabada y multifacética.

En el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, la Misión de Estabilización en Haití combinó la ayuda y el uso de la fuerza, debido a su **doble tarea de mantenimiento y establecimiento de la paz**. Por ello, integra a una amplia variedad de actores humanitarios, militares y civiles (Gauthier, 2008). El término gobernabilidad no aparece expreso en su mandato pero estaba claro que los esfuerzos se conducían a reforzar las capacidades del gobierno aspirando a mejores índices de gobernabilidad del país.

El desafío era ambicioso: había que **crear inmediatamente las condiciones para poder gobernar en el presente, y para instaurar definitivamente el Estado de Derecho**. En el seno de la Minustah existían dos vertientes sobre los medios para lograrlo. Por un lado, aquéllos que consideraban que se trataba de rehabilitar, reformar y desarrollar las capacidades del sistema judicial y penal. En este caso, el Estado de Derecho se limita al ejercicio de los derechos políticos y civiles. Por el otro, quienes confiaban que el Estado de Derecho se establecería mediante instituciones y servicios públicos que funcionen de forma tal que, los ciudadanos sean iguales ante la ley y ante todas las leyes. Aquí se trata no solo de una cuestión de capacidad del Estado para garantizar la seguridad, sino de leyes que amparen el goce de derechos sociales, económicos y culturales (Gauthier, 2008). Bajo la sombra de esta división ideológica interna, se ejecutó el mandato de la Misión teñido de ambigüedades interpretativas y prácticas. Una vez en el terreno, la espeluznante realidad superó el mandato. Lo cierto es que se hizo lo que se pudo.

1.2 Un recorrido por la gobernabilidad, del 2004 al 2012

A lo largo del período 2004-2012, la República osciló entre estadios de déficit de gobernabilidad e ingobernabilidad. La gobernabilidad ideal fue sólo eso, una fantasía para el país.

Pasados dos años del desembarco de las tropas, las elecciones democráticas del 2006 se llevaron a cabo en un contexto de déficit de gobernabilidad. El nivel de consenso en el seno del sistema político era bajísimo y las fuerza políticas estaban sumamente divididas. No obstante, la **presencia disuasiva** de la Misión sofrenó e

institucionalizó el conflicto latente, reanudó la actuación del Senado y la Cámara de Diputados, la promoción de oficiales de la PNH, y se apresó a líderes de las bandas armadas. Vinieron tiempos de relativa estabilidad y orden (Gardy, 2011). Pero más adelante, nuevamente la estampida.

El devastador terremoto del 2010, puso en jaque la ya dañada gobernabilidad del país cuando todos sus indicadores declinaron abruptamente. Desafió el potencial del Estado, de la Minustah, de organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales presentes en el terreno.

La ingobernabilidad irrumpió en la isla dejando secuelas irreparables. Si bien el gobierno se mantuvo firme, el pueblo tuvo que luchar para sobrevivir, dejando en evidencia múltiples ausencias del Estado, de violencia, de la pobreza generalizada, de la presencia masiva de actores extranjeros.

Finalmente, los comicios presidenciales del 2011, tuvieron lugar en un entorno más seguro y estable. Paradójicamente, se atravesaba por una situación de déficit de gobernabilidad (los antecedentes eran aún más abominables). Nunca se consiguieron abatir las fuentes de conflictos que amedrentan con detonar nuevamente el país.

El análisis de la situación, permitió reflexionar: con el apoyo y asistencia de la Minustah, ¿Haití, se convirtió en un país estable y gobernable? Responder dicho interrogante fue una empresa difícil. Pues sí, el aporte de la Minustah determinó los modestos avances en estabilidad y gobernabilidad. No sin efectos contradictorios.

2. Los logros de la Minustah respecto a la gobernabilidad

El aspecto principal del mandato lo constituye el establecimiento de un entorno seguro y estable que propicie el funcionamiento político y constitucional. En este sentido, se comprobó que desde el 2004 al 2012, la **Misión de Estabilización ha prosperado y aportado considerablemente**. En términos de estabilidad y gobernabilidad, la situación es incomparable si se tiene en cuenta su punto de partida. La Minustah se comportó como **actor estabilizador**, favoreciendo la normalización y el reencauzamiento de la situación política y socioeconómica de Haití. Estableció efectivamente procesos y canales políticos para institucionalizar la división y los apremios del sistema estatal. Sin embargo, la supuesta estabilidad no es garantía del correcto funcionamiento y legalidad de los procedimientos institucionales. Porque, "la `estabilidad del orden público` es un concepto que puede esconder muy malas conductas

porque no tiene en cuenta si ese `orden` es completamente constitucional, justo, y respetuoso de todos los derechos humanos fundamentales (...)” (Gauthier, 2008: 7).

Para algunos la **Minustah ha creado un nivel mínimo de seguridad** necesario para la convivencia y a la vez, favorable a la celebración de elecciones. Sin embargo, otros argumentan que los procesos electorales fueron dañados por el fraude y la impunidad de muchos funcionarios (Gauthier, 2008).

A pesar de los avances positivos, el Estado aún no se encontraba lo suficientemente fortalecido y consolidado para proveer los bienes y servicios públicos que le competen de manera autónoma. La coyuntura estadual atravesaba por una situación de emergencia institucional crónica que era muy difícil de superar y desandar sin apoyo externo. Por ello, si la Misión se hubiese retirado al cumplirse la fecha estipulada en su mandato, hubiese resultado una decisión prematura y peligrosa, librando el país a su suerte. Así, y a pesar de los loables valores y aspiraciones que condujeron el despliegue de la Minustah, se generó un **círculo vicioso** en el que, **incluso las condiciones mínimas e indispensables de gobernabilidad, dependieron de la Minustah.**

3. El precio del “entorno seguro y estable”: la “governabilidad dependiente”

La consolidación de la paz duradera estriba en identificar y **aniquilar las raíces de los conflictos** de forma estratégica y definitiva. En el año 2005, siete de los nueve problemas que estallaron en el mundo representaban una reanudación de litigios entre enemigos anteriores (Gauthier, 2008). Una “guerra” que no llega a su fin, renace con más crueldad, más odio y mayor sentimiento revanchista.

La crítica fundamental a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití radica en **que responde a los síntomas visibles del conflicto a través de su presencia disuasiva**, incluso mediante su militarización, pero **no ataca perentoriamente sus causas**. Si la respuesta de la Comunidad Internacional consiste en enviar fuerzas de paz para poner fin al conflicto pero sin enfrentar sus desencadenantes, será muy difícil asegurar la paz a largo plazo (Gauthier, 2008).

En numerosas oportunidades, de la cual Haití es un ejemplo, las fallas aparecen en el momento fundante de la Misión: el diagnóstico de la situación suele ser más optimista que la cruenta realidad. Por tanto, cuando la Misión arriba al terreno se encuentra con un país devastado: sumido en las penurias humanas más cruentas y en la

espeluznante destrucción de la maquinaria estatal. En efecto, la situación desborda las capacidades y facultades de la Misión (previstas para estabilizar el país) y como consecuencia, se ponen en marcha estrategias *ad hoc* que funcionan como meros atenuantes para evitar que el impacto del caos sea aún peor. Por ese camino, se desatienden y relegan a un segundo plano las causas de fondo y factores desestabilizadores que desataron el conflicto, manteniéndolas latentes y en permanente riesgo de volver a estallar.

En sociedades tan efervescentes y escasamente desarrolladas como la haitiana, la fuente de conflicto resulta de la convergencia de factores políticos, sociales, económicos, culturales, territoriales e ideológicos. Aunque siempre existe un hecho que actúa como catalizador del estallido.

En Haití, la **lucha política al interior del gobierno** constituye el detonante principal de los conflictos y el obstáculo más importante para mejorar los índices de gobernabilidad y la reconstruir sus instituciones. La Comunidad Internacional debería proveer de un apoyo equilibrado para fortalecer la administración nacional y las organizaciones de la sociedad civil (Crane, 2010). La ayuda correspondería concentrarse en aquellas áreas – imperio de la ley, educación primaria, agricultura sustentable, salud, entre otras – que los haitianos han identificado como prioridad. Porque aún Haití puede reemerger y salir adelante. Fragilidad no es fracaso.

La Minustah emprendió numerosas iniciativas, programas y actividades en aras a mejorar las condiciones de vida de los habitantes y diluir las motivaciones que conducen a los haitianos a enfrentarse violentamente. No obstante, **la Misión no erradicó las causas de fondo de los conflictos crónicos del país**, como la pobreza generalizada y el desempleo, el tradicional recurso a la violencia como mecanismo de solución de diferencias, la corrupción enquistada en las instituciones, la fractura política y social, la decadencia económica, el difícil acceso a la salud y la educación⁴⁶.

Contrariamente, dado que **la coyuntura institucional, la estabilidad y gobernabilidad mejoraron con la presencia de la Minustah**, tanto el gobierno local como el pueblo reclamaron su permanencia. Así, se configuró una relación de

⁴⁶ Si bien se tuvieron en cuenta las lecciones del pasado en la formulación del mandato, resultó de suma complejidad plantear estrategias para erradicar los focos de desestabilización. Los hechos avanzaban a pasos agigantados obstaculizando el *aggiornamento* de los procedimientos y facultades propias de los Cascos Azules a los retos de la realidad.

dependencia entre la gobernabilidad haitiana y la Minustah. Los avances y progresos del gobierno y sociedad haitiano obedecían al asesoramiento y asistencia de la Misión. Es decir, **Haití es un país de “governabilidad dependiente”**. Esto significa que **la capacidad de las instituciones de gobierno** para ejercer su autoridad pública e impulsar el desarrollo económico, político y social duradero (Instituto del Banco Mundial, 2011), **su legitimidad y administración, dependen del apoyo y actuación subsidiaria de la Minustah.**

Las sucesivas resoluciones del Consejo del Seguridad sobre Haití, describían el rol de la Minustah como de **acción conjunta, de coordinación, cooperación y complementación con el gobierno local**. Lo cual no implica que no haya construido una relación de dependencia.

Desde la misma perspectiva, Montes (2009) afirmaba que,

“(…) Tanto la **Minustah como el sistema democrático nacional se necesitan mutuamente para mantener la estabilidad y viabilidad política y económica de Haití**. Ninguno de los dos sobrevivirá por sí solo. Por tanto, todavía no es posible anticipar el final de la Minustah sin que se arriesgue seriamente el proceso de reconstrucción haitiano. Sin la presencia de esta misión de las Naciones Unidas, probablemente, no se alcanzarían los niveles actuales de democracia ni subsistencia económica en Haití, pero ésta tampoco sería suficiente recurso como para garantizar el orden y la gobernabilidad en Haití si no hubiera un gobierno democráticamente legitimado” (Montes, 2009: 2).

La dependencia se vincula con la **ausencia de una perspectiva de largo plazo** que esté diseñada para erradicar las raíces de los conflictos, sentando así bases sólidas para la convivencia armónica de la sociedad, la estabilidad del sistema político y el orden del país. Ésta permitía ir alcanzando paulatinamente mejores condiciones de gobernabilidad hasta consolidar los pilares del Estado de Derecho y la democracia. En este sentido, en Haití sería central comenzar atacando el hambre y el recurso a la violencia.

La pobreza, por sí sola, no es la causante de los conflictos. Generalmente, éstos son el síntoma visible de la conjunción de una multiplicidad de problemas sociales, económicos y culturales agravados por el mal funcionamiento gubernamental y la polarización política. El círculo vicioso pobreza-conflicto en Haití es alimentado por problemas demográficos, socioeconómicos y de injusticia generalizada, por la urbanización apresurada, el alto índice de desempleo entre los jóvenes que, como

consecuencia, generan alto riesgos de estallido social y mayores demandas a las debilitadas instituciones del Estado. A su vez, el desgobierno y la incapacidad estatal de proveer los bienes y servicios públicos básicos, socaban el desarrollo y los mecanismos destinados a reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida del pueblo, exacerbando así los efectos negativos de la explosión demográfica y los bajos índices socioeconómicos. Por su parte, la corrupción, venalidad y politizaciones arraigadas en las instituciones políticas, judiciales y de seguridad, menguan las capacidades estatales para enfrentar el crimen y la violencia organizada. Así, los jóvenes desesperanzados son propensos a ser sacudidos y reclutados por los grupos criminales, sumándose a la competencia lucrativa por el control de territorios y facilitando la expansión de la impunidad. El círculo de la pobreza-conflicto se auto-perpetúa y parece no tener fin (Verner, 2006). Más aún, si se recurre a la violencia como mecanismo de solución de diferencias.

La pobreza generalizada y la violencia son manifestaciones de una multiplicidad de carencias. En tanto, la violencia no será reducida ni erradicada definitivamente hasta tanto se erradique el hambre y se ofrezcan oportunidades de empleo digno y más atractivo que las que provienen del crimen organizado y las bandas armadas. Numerosos proyectos enfocados en la educación y la formación profesional se pusieron en marcha pero, en un entorno incierto, tendieron a ser a de corto plazo y no sustentables. Numerosas estadísticas educativas muestran potencial en el largo plazo porque la mano de obra estaría en formación y permitiría mejorar los índices socioeconómicos de la población. Pero desafortunadamente, los haitianos argumentan que frecuentemente no son aceptados en los trabajos por la imagen que el mundo ha creado sobre su comunidad. El gobierno necesita mejorar urgentemente el acceso de los niños a la escuela, construyendo centros educativos seguros y de calidad educativa. Éstas, deberían ser complementadas con formación vocacional conectada directamente con el mundo laboral (AA.VV., 2007). Aquí, la responsabilidad principal compete al gobierno nacional.

Las Naciones Unidas no pueden cambiar el país porque ello corresponde a los haitianos, pero al menos pudo que suceda lo peor. Para ello, la acción militar contribuyó pero no reemplazó la persuasión y la paciente búsqueda común de caminos políticos plurales y desarrollo nacional. Es decir, “la fuerza no reemplaza la política” (Valdés, 2008: 3).

Con todo, trabajar sobre las bases de la estabilidad - entiéndase soberanía, poder, independencia e identidad nacional (Gallardo, 2003) – y la satisfacción plena de las necesidades básicas del pueblo, contribuirían a mejorar las condiciones de gobernabilidad. Como resultado, índices de gobernabilidad robustecidos, abrirían las puertas a una mayor independencia y autonomía respecto del exterior.

3.1 ¿Minustah si, Minustah no?

Más allá de los avances, las debilidades y las críticas, lo cierto es que **sin el involucramiento de la Minustah la situación hubiese sido peor**. Incluso, haber abandonado Haití el 12 de Octubre de 2012, hubiese damnificado los logros alcanzados. No obstante, urge una redefinición del mandato de la Misión, estableciendo nuevos objetivos, realistas y basados en un profundo entendimiento de los desafíos del país, fortalecidos por un férreo compromiso de largo plazo y una estrategia de cara al futuro (Hagman, 2012).

Progresos y mejoras, sí. Reservas, también.

4. La influencia de la Minustah en la caracterización de Haití como Estado Fallido

Los factores que el Índice de Estados Fallidos del *Fund for Peace* postula como indicadores de riesgo de colapso estatal, son en realidad, potenciales focos desestabilizadores y causas de los conflictos.

Dentro del sector político-militar, el indicador “intervención extranjera” se destaca como un elemento alarmante. Representado por la ayuda externa, presencia de Cascos Azules o misiones de las Naciones Unidas, intervención militar de otros Estados u organismos internacionales, sanciones impuestas desde el exterior, entre otras (*Fund for Peace*, 2012).

Es decir, la **presencia de un actor exógeno** de relevancia para la estructura del Estado revela **fallas e incapacidades del gobierno local** en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades. En este sentido, los ocho años de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití reforzaron su caracterización como Estado Fallido porque sus mejoras requerían la actuación permanente de las tropas de paz. Es decir que, **cuando los demás indicadores socioeconómicos y político-militares prosperan bajo la égida del actor extranjero, se alimenta la lógica de la dependencia**. Mientras las fuerzas permanecen, las condiciones se regeneran. De lo

contrario, se retrocede hacia los estadios más delicados. Entonces, que permanezcan la Misión.

En la medida en que no se formulen estrategias específicas para dirimir las condiciones desencadenantes de los problemas, la intervención extranjera de la Minustah seguirá siendo una necesidad para el país. Y mientras tanto, se vigorizará la dependencia entre la Misión y el gobierno local y nutriendo así la concepción de Haití como Estado Fallido.

5. Las críticas a la Minustah

Como toda acción genera críticas, la actuación de la Minustah no es la excepción, blanco de numerosos cuestionamientos. Algunos varios argumentan que la presencia de la Misión arrancó mal. Llegó al país para estabilizar lo que los Estados Unidos habían desestabilizado primero con su invasión en el 2004. Y ese detalle hace que se interprete la Misión como una fuerza de sostenimiento de la paz en un país sin guerra ni genocidio (Otramérica, 2012).

Un destacado economista y líder social de Haití, *Camille Chalmers*, sostiene que la Minustah no ayudó al pueblo haitiano sino que profundizó la crisis. Disparó contra aquéllos medios que mostraban a los haitianos como violentos, saqueadores, vagabundos y sucios; y así, se justificaba la injerencia política-militar en el país. Pero pocas fueron las informaciones que difundían las protestas permanentes contra su presencia y la decisión unánime del Senado de solicitar el retiro de las tropas para fines del 2012. También se sumaron al reclamo numerosos intelectuales - Eduardo Galeano, Madres de Plaza de Mayo, legisladores de varios países - liderados por tres Premio Nobel de la Paz - Adolfo Pérez Esquivel, *Mariead Corrigan* y *Betty Williams* – quienes enviaron una carta al Secretario General de Naciones Unidas exigiendo la retirada de las tropas de un país que no representa una amenaza para la paz mundial (Otramérica, 2012). Algunos cuestionamientos provinieron de las propias autoridades de la Minustah.

Por su parte, Juan Gabriel Valdés, ex representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití y ex jefe de la Minustah, lanzó graves acusaciones contra la Misión. Consagró la tesis del **intervencionismo** bajo el pretexto de la ingobernabilidad del país y abrió las puertas de una nueva forma de colonización. No obstante, sostuvo que muchos críticos olvidaron la “hazaña política que implicaba ser relevante cuando se está a la cabeza de un gobierno con poder virtual, de un Estado

colapsado” en un país ocupado por tropas de las Naciones Unidas y en una sociedad tan violenta como polarizada políticamente (Valdés, 2008: 11).

En múltiples oportunidades, las acusaciones de inoperancia hacia la Minustah, mutaron hacia una campaña sistemática de desprestigio. Por lo tanto, la Misión tuvo que definir su camino a seguir: aplicar la fuerza y pacificar en aras a la construcción de la democracia o, por el contrario, impulsar la construcción de un gobierno legítimo que garantizara las condiciones políticas necesarias para reducir la violencia. Finalmente, la Misión optó por la segunda opción: la elección de un gobierno que permitiera la fuerza. Y no se equivocó (Valdés, 2008).

Para los disconformes y reticentes a la interferencia de las Naciones Unidas, la Minustah alimentó y dio continuidad a la historia de inestabilidad política y de erráticas intervenciones internacionales (Montes, 2009).

6. Evaluando el vínculo político existente entre la Minustah y el gobierno local

A los efectos de complementar y reforzar el análisis anteriormente realizado, la variable “Tipo de vínculo político existente”, se midió a través de dos indicadores, a saber:

6.1 Cantidad de solicitudes formuladas por el gobierno haitiano para el despliegue de Misiones de Paz en el país

A lo largo del período 2004-2012, se solicitó el despliegue de una Misión de Paz. Tras el levantamiento popular del 2004 que hizo perder el control del país al gobierno, agravado por la drástica coyuntura institucional, instó a entonces Jefe de Estado, *J. B. Arístide*, a apelar a la ayuda internacional. En esa atmósfera de desgobierno – tras la deposición del presidente - y violencia crónica, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó el despliegue de la *Fuerza Multinacional Interina* por medio de la Resolución 1529 (2004) (Naciones Unidas, 2013). Pero meses más tarde, tras la caótica realidad que requería mayor rigidez y amplitud del mandato, el Consejo de Seguridad creó la *Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití* (MINUSTAH) por la Resolución 1542 (2004) para restablecer el orden en la isla.

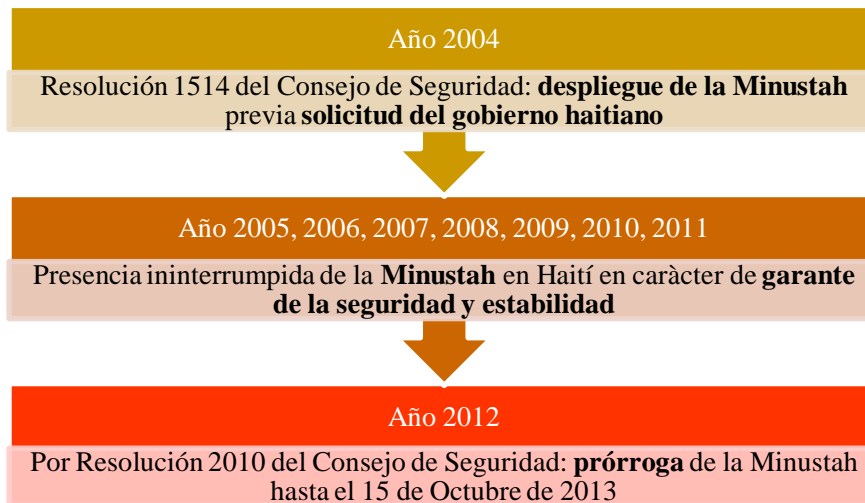
Si bien cuantitativamente haber solicitado una única Misión resultaría alentador, ésta está vigente aún hasta nuestros días, lo que lleva a pensar que aún, tras

ocho años de presencia permanente, no se han logrado las condiciones mínimas necesarias para que el país se gestione autónoma e independientemente.

6.2 Cantidad de prórrogas de las Misión/es de Paz

Una vez establecida la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, previo aval del gobierno local, se produjo el aplazamiento del mandato. Reafirmando sus resoluciones anteriores sobre Haití, en particular la 1542 (2004), 1576 (2004), 1608 (2005), 1658 (2006), 1702 (2006), 1743 (2007), 1780 (2007), 1840 (2008), 1892 (2009), 1908 (2010), 1927 (2010), 1944 (2010) y 2012 (2011), el 12 de Octubre de 2010 mediante la Resolución **2070 (2012) el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decidió prorrogar la Misión hasta el 15 de Octubre de 2013** (con posibilidades de prórrogas subsiguientes).

Una Misión de Paz, que luego de ocho años de presencia en el terreno, es prorrogada – reconociendo el papel crucial de la Minustah para la estabilidad y seguridad en Haití – significa que su apoyo, asesoramiento y asistencia resultan ineludibles.



(Cuadro de elaboración propia. Fuente: Naciones Unidas)

Un país que “necesita” de un actor extranjero para gestionarse y subsistir, se vuelve dependiente. Y romper con el círculo de la dependencia requiere de un proceso gradual y sólido de reconstrucción nacional.

7. Haití, epicentro de la Cooperación Internacional

Muchos de los **recursos a disposición de las estructuras del gobierno local destinadas al suministro de servicios públicos, oportunidades de trabajo y desarrollo son proveídos por los donantes internacionales** y son esenciales para la paz y estabilidad local. En este sentido, se precisa de transparencia durante la toma de decisiones, de abolir las conductas depredadoras y corruptas que quebrantan las instituciones y perjudican a los más necesitados. Se necesita empoderar a las comunidades y dotarlas de responsabilidad en el manejo de los fondos destinados a la concreción de sus proyectos. Además, el éxito depende una comunicación fluida y veraz a través de los medios locales, de riguroso financiamiento y control interno (AA.VV., 2007).

A pesar de ser el país con mayor número de ONG`s en el terreno, la creación de sinergia entre la Misión de Naciones Unidas y sus agencias, como con las cientos de organizaciones no gubernamentales presentes en el país, aún es un desafío pendiente. Y si bien se reconocen numerosos aportes de las mismas, los logros podrían ser mayores si se coordinan sus esfuerzos y se planificara de cara al futuro.

Los donantes carecen de una visión a largo plazo, todos sus esfuerzos se conducen enfrentar los retos y mejorar las condiciones actuales pero relegan el tratamiento de sus causas que podrían malograr los frutos. En ocasiones, las relaciones con el gobierno no gozan de la confianza necesaria para trabajar mancomunadamente y esto, junto a factores socioculturales desfavorables, entorpecen el diagnóstico de la situación y las estrategias de acción.

El sentimiento cooperativista y colectivista en el Haití es muy fuerte. Sin embargo, algunos argumentaron que la **ausencia de fondos y la tendencia cortoplacista de muchos proyectos, han engendrado e incrementado la cultura de la dependencia de la ayuda exterior**. En estos casos, la ausencia de fuerzas de seguridad en las ciudades y suburbios, condujeron a la intromisión de bandas armadas en los proyectos en carácter de proveedores de bienes y servicios; retroalimentando así el espiral de violencia e impunidad (AA.VV., 2007).

Siendo el país más pobre del hemisferio, Haití fue y continúa siendo el epicentro del compromiso e interés de la asistencia al desarrollo y los donantes humanitarios por varias generaciones. Desde los `90, Estados Unidos ha sido el mayor donante bilateral de asistencia humanitaria y para el desarrollo, contribuyendo con un cuarto de los flujos de ayuda oficial a Haití, seguido por Canadá y la Unión Europea.

Por su parte, los donantes multilaterales, proveen el resto de las donaciones, encabezadas por el BID y el Banco Mundial. Pero independientemente de los compromisos para dotar al país de recursos indispensables, la situación política, económica y social del país continúa siendo decadente (Crane, 2010).

Cuando situaciones políticas adversas se apoderan del país, los donantes – generalmente – limitan bruscamente la ayuda al desarrollo destinada al Estado. En ocasiones, eludiéndolo completamente y otras veces, re-direccionando la ayuda hacia las ONG y otros actores sociales de relevancia. Los donantes sostienen que es contraproducente el fortalecimiento de las instituciones estatales cuando se encuentran bajo un régimen no democrático y represivo. Sin embargo, como resultado, el débil Estado Haitiano era mucho menos capaz de llevar a cabo sus objetivos de fomento del crecimiento económico y proteger a su sociedad del crimen, de las enfermedades y del hambre (Crane, 2010).

Desde el 2004, en respuesta a los avances visibles en materia de estabilidad política y en consonancia con los acuerdos internacionales, los donantes progresivamente comenzaron a trabajar en conjunto con el gobierno local. En esta dirección pensaron que involucrar a las instituciones del Estado y a la sociedad civil en la formulación de estrategias y prioridades resultaría en mayor efectividad. No obstante, la diferencia de perspectivas, las rivalidades y la competencia por el liderazgo han bloqueado muchas de las iniciativas propuestas por los donantes oficiales u organizaciones internacionales y ONG, causando descoordinación, falta de vínculos y de canales de comunicación entre ellos. No se trata de implementar cientos de programas y proyectos complejos y descoordinados, sino de llevar a cabo un reducido número de grandes iniciativas correctamente (Crane, 2010).

La potencial amenaza del derrocamiento del Estado perpetrado por actores violentos armados y organizados, disminuyó exitosamente desde la llegada de la Minustah. Pero tiene que pensar más allá de la estabilización y enfocarse a consolidar bases sólidas para la conducción autónoma del país. Así, debería proveer apoyo estratégico sólido en vista al fortalecimiento de las instituciones responsables de la aplicación de la ley para que el desarrollo pueda prosperar. Y **encaminar el robustecimiento de las frágiles instituciones públicas** fundamentales para que cumplan sus funciones (*International Crisis Group*, 2012).

8. Conclusión parcial

Desde la llegada de la Misión de Estabilización en 2004, la gobernabilidad de Haití evidenció modestos avances y mejoras pero no sin tropiezos y vicisitudes. En 2004, cuando el país estalló en una profunda crisis institucional generalizada y vivió el momento histórico más delicado. Pero lenta y progresivamente, la presencia disuasiva contribuyó a regenerar los indicadores de gobernabilidad de la isla. Hacia el 2006, la concreción de elecciones democráticas manifestaron atisbos de orden y estabilidad; no obstante, la recurrente violencia política y las acusaciones de fraude. Desafortunadamente, el año 2010 llegó con la catástrofe natural que destruyó al país completamente. Y en las tareas de reconstrucción integral de la isla, tanto institucional como en términos materiales, la fuerza de la ONU jugó un rol de supremacía. Un año más tarde, nuevamente se convocó a elecciones presidenciales las cuales se llevaron a cabo en un clima de relativa normalidad. Es meritorio reconocer que hubo progresos.

El imperativo principal del mandato lo constituye el establecimiento de un entorno seguro y estable que propicie el funcionamiento político y constitucional. En este sentido, se comprobó que desde el 2004 al 2012, la Misión de Estabilización realizó un aporte positivo mejorando considerablemente la situación. En términos de estabilidad y gobernabilidad, la situación es incomparable si se tiene en cuenta su caótico punto de partida. En este sentido, la Minustah se comportó como actor estabilizador, colaborando con la normalización y el reencauzamiento de la situación política y socioeconómica de Haití. No obstante, esto ha tenido un precio a pagar a nivel institucional y estadual.

Los avances y progresos del país en esos años se esgrimen sobre la presencia y asistencia de la Misión de la Paz; es decir que, si ésta se retirase, el país retrocedería hacia estadios previos de desconcierto, desgobierno y violencia generalizada. Pues entonces, el gobierno local – en el desempeño de sus funciones públicas - aunque débil, precisaba de la presencia y asesoramiento de la fuerza. Esta "necesidad" generó un círculo vicioso y un *feedback* negativo en el que, incluso las condiciones mínimas e indispensables de gobernabilidad, pendían de la Minustah. Así, Haití se configuró en un país de "governabilidad dependiente". Es decir, que la capacidad de las instituciones de gobierno para ejercer sus funciones, su legitimidad y gestión, dependen del apoyo y actuación subsidiaria de la Minustah. Esto conduce a reflexionar, ¿Dónde reside el germen de la dependencia Minustah-governabilidad?

La consolidación de la paz duradera estriba en identificar y aniquilar las raíces de los conflictos de forma estratégica y definitiva. En este sentido, la crítica fundamental a la Misión radica en que ésta responde a los síntomas visibles del conflicto a través de su presencia disuasiva pero no ataca directamente sus causas. No erradicó la pobreza generalizada y el desempleo, el tradicional recurso a la violencia como mecanismo de solución de diferencias, la corrupción enquistada en las instituciones, la fractura política y social, la decadencia económica, el difícil acceso a la salud y la educación.

La dependencia se funda sobre la ausencia de una perspectiva de largo plazo diseñada estratégicamente para erradicar las raíces de los conflictos, sentando así bases sólidas para la convivencia armónica de la sociedad, la estabilidad del sistema político y el orden del país. Y a su vez, ha retroalimentado la concepción de Haití como un Estado en riesgo de colapso, un Estado fracasado.

La presencia de un actor exógeno de relevancia para la estructura del Estado deja ver las fallas e imposibilidades del gobierno local en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades. En este sentido, los ocho años de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití reforzaron su caracterización como Estado Fallido porque sus mejoras requerían la actuación permanente de las tropas de paz. Es decir que, cuando los demás indicadores socioeconómicos y político-militares prosperan bajo la égida del actor extranjero, se alimenta la lógica de la dependencia. Y en tanto no se aniquilen las causas de fondo de los conflictos crónicos del país, Haití seguirá representando el epicentro de la Cooperación Internacional.

Lo cierto es que sin el involucramiento de la Minustah la situación hubiese sido peor. Se salvaron vidas, se mantuvieron vigentes las instituciones de la democracia, se rehabilitaron los pilares del Estado de Derecho y se asistió a una sociedad más armónica. No obstante, quedó mucho camino por andar. La Minustah precisa de la revisión urgente e integral de su mandato, pero fundamentalmente, la reelaboración de un diagnóstico preciso y acabado de la situación para evaluar la conveniencia de su permanencia en el país. La Comunidad Internacional se está haciendo oír. ¿Dónde se haya el fin de la asistencia necesaria y el comienzo de la intervención? ¿Cuán valiosa y determinante es la voz del pueblo haitiano y de la Comunidad Internacional? ¿En qué están fallando las Misiones de Paz? -.

CONCLUSIONES

La paulatina degradación del complejo institucional desembocó en la detonación del Estado Haitiano en 2004, y configuró al país como una nueva amenaza para la paz y seguridad regional y transnacional. En este mundo interconectado, la seguridad también se ha vuelto interdependiente y por lo tanto, ante la posible expansión de los riesgos, pone en alerta a la Comunidad Internacional en su conjunto.

Haití se enfrentaba al deterioro institucional que desafiaba la espinosa consolidación del Estado de Derecho en el país. En primer lugar, la democracia y el gobierno tambaleaban. Violencia política y debilidad partidaria. Polarización y volatilidad de las alianzas. Bajo nivel de consenso entre los actores, corrupción, ilegitimidad y malversación del erario público. Un sistema semipresidencialista en situación de cohabitación sumado a la ausencia de un liderazgo político consolidado. En segundo lugar, el sistema de administración de justicia enfrentaba una sombría realidad. Fallas básicas que atentaban contra un buen funcionamiento institucional y obstáculos principales para la instalación definitiva del Estado de Derecho. Su más clara manifestación, la deplorable situación penitenciaria. En tercer lugar, las Fuerzas de Seguridad sufrían de inoperancia generalizada. La Policía Nacional de Haití presentaba carencias básicas y evidenciaba síntomas de disgregación y descoordinación, actividades criminales, falta de recursos humanos, logísticos y operacionales fundamentales y efímera capacidad de acción. Con todo, **la capacidad de funcionamiento de las instituciones político-judiciales y de seguridad haitianas era bajísima, con indicadores de inoperancia y falta de recursos.**

La erosionada coyuntura institucional de Haití se vio reflejada en las posiciones ocupadas por el país en el Índice de Estados Fallidos del *Fund for Peace* a lo largo del período 2004-2012. Así, se mantuvo entre los primeros catorce países en **riesgo de colapso estatal**, alcanzando la posición más crítica en 2011 cuando ocupó el quinto puesto. La disminución progresiva de la capacidad de funcionamiento institucional, repercute directamente en la gobernabilidad del país.

La gobernabilidad, entendida como la capacidad del Estado para desempeñar sus funciones, es un fenómeno multidimensional compuesto por gran variedad de cuestiones y se vincula con otros conceptos que reflejan aspectos de la realidad. En este sentido, la estabilidad es la antesala de la gobernabilidad, y si bien es indispensable no la garantiza. En Haití, el Estado no detentaba íntegramente el poder que su pueblo le ha

concedido, no era íntegramente soberano ni garantizaba las condiciones mínimas de seguridad. En conjunto, estas falencias contribuían a minar desmembrar su identidad nacional. Así, los cuatro pilares básicos de la estabilidad se veían malogrados.

Cuando el conjunto de condiciones desfavorables eclosionan en el mismo momento histórico - en el *continuum* que va de la gobernabilidad a la ingobernabilidad - el país se conduce hacia el extremo negativo (ingobernabilidad). Durante el período 2004-2012, **Haití osciló entre el déficit de gobernabilidad y la ingobernabilidad**. Expresión de su incapacidad para desempeñar las tareas fundamentales que corresponden al Estado.

La evaluación de los indicadores de gobernabilidad arrojó resultados deprimentes. Todos componentes de la *accountability* haitiana se encontraban estropeados. La corrupción constituía una dolencia crónica del sistema político nacional. El Estado de Derecho tan pregonado por años, aún no se había concretado. La calidad regulatoria era baja y soslayada. Como consecuencia, el gobierno era disfuncional, ineficaz y muy débil. Lo que desembocaba, finalmente, en que la inestabilidad política y la violencia.

Esta caótica situación desembocó en que, durante el período 2004-2012, la **gobernabilidad haitiana** fuera **deficiente**, y con un **desempeño parcialmente negativo**. Ello, puso en riesgo su independencia.

La multiplicidad de canales y redes de interacción entre el sector político, económico y social, conlleva a que la gobernabilidad se ligue con otros conceptos que encarnan una porción de la realidad. En Haití, se configuró una relación positiva – y viciosa – entre la Inseguridad Humana y el Subdesarrollo, acercando al país hacia la “ingobernabilidad democrática”.

Este escenario que reflejaba la avería institucional, desembocó en la consideración de Haití como una amenaza para la paz y seguridad internacional. Y por lo tanto, como espacio ingobernable del mundo...un blanco legítimo para las acciones internacionales (Santos Villareal, 2009).

Para atenuar y poner fin a esta situación desestabilizadora, en 2004 la Organización de las Naciones Unidas autorizó el establecimiento de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, con objetivos político-jurídicos y militares que permitieran consolidar las instituciones que sostienen el Estado de Derecho. Sin embargo, en aras a lograrlo, se planteó la necesidad de reformar al Estado haitiano.

El **establecimiento de un entorno seguro y estable**, favorable al normal funcionamiento institucional y democrático del gobierno, constituye su imperativo principal en términos de seguridad. En este campo, la Reforma Policial y el Programa para la Reducción de la Violencia Comunitaria, cuentan entre las conquistas y éxitos – aunque relativos – de la Misión. Sin embargo, desafortunadamente el programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), a pesar de los esfuerzos, no alcanzó sus objetivos.

La **reforma del Sistema Judicial** fue concebida por el mandato de la Minustah como su principal objetivo en materia política y judicial. En este sentido, la Minustah acompañó, apoyó y complementó el accionar del amplio espectro de responsabilidades y acciones emprendidas por el gobierno haitiano, actuando en calidad de socio e incluso planteando iniciativas propias, como el llamado al Diálogo y Reconciliación Nacional.

Como estrategias básicas, la profesionalización de sus funcionarios y la rehabilitación del sistema penitenciario, como también los planes de lucha contra la impunidad, gozaron de la asistencia y asesoramiento técnico, operativo y legislativo especial de la fuerza de las Naciones Unidas.

En la organización y materialización de las elecciones, la participación de la Minustah elecciones jugó un rol importantísimo. No sin focos de violencia latente y denuncias de fraude. No obstante, el gobierno debe poner en marcha toda su maquinaria y robustecer sus capacidades para que en los próximos comicios, cualquiera sea su alcance, las fuerzas de seguridad nacionales y las instituciones electorales funcionen autónomamente.

Dada la complejidad, delicadeza y gradualidad que reviste un proceso de reforma del Estado, el apoyo de la Comunidad Internacional es crucial. Y si bien contó con el aval internacional, obtuvo un reducido efecto por la precaria capacidad de la administración de Puerto Príncipe para realizar las reformas pertinentes y por la fútil implementación de las mismas por parte de los donantes. Sin embargo, el desafío continuaba.

Dado que los tres pilares del Estado de Derecho están interconectados, sólo una **intervención conjunta y equilibrada entre la policía, el sector judicial y el penitenciario puede cimentar el fortalecimiento significativo del Estado de Derecho**. En este sentido, la **asistencia y asesoramiento de la Minustah en los tres sectores del Estado haitiano fue decisiva**. No obstante su insuficiencia, la estabilidad, el orden y la frágil gobernabilidad del país, han sido alcanzadas gracias al aporte y

asistencia de la Misión. En este marco de necesaria presencia de la fuerza, se configuró una particular relación entre la fuerza y el gobierno local de características únicas.

Desde la llegada de la Misión de Estabilización en 2004, la gobernabilidad de Haití ha evidenciado prudentes avances aunque frágiles.

En términos generales, es decir, de gobernabilidad, se comprobó que **desde el 2004 al 2012, la Misión de Estabilización ha realizado un aporte positivo e incluso ha mejorado considerablemente a la situación de la gobernabilidad**. En este sentido, la Minustah se comportó como actor estabilizador, colaborando con la estabilización y el encaminamiento de la situación política y socioeconómica de Haití, no sin engendrar un costo a nivel institucional y estadual.

Los avances y progresos del país en esos años se esgrimen sobre la necesaria presencia y ayuda de la Misión de la Paz. Es decir que, el gobierno local – en el desempeño de sus funciones públicas –, aunque débil, precisaba de la presencia y asesoramiento de la fuerza. Esta **“necesidad” generó un círculo vicioso** en el que, incluso las condiciones mínimas e indispensables de gobernabilidad, dependieron de la Minustah.

En consecuencia, y luego de un exhaustivo análisis realizado a lo largo del Trabajo Final de Graduación, pudo arribarse a la siguiente conclusión: la consecuencia de la intervención política-jurídica y militar de la MINUSTAH en la gobernabilidad de Haití, desde el año 2004 al 2012, ha sido la configuración de Haití como **un país de “governabilidad dependiente”**. Un país donde la **capacidad de las instituciones de gobierno para ejercer sus funciones, su legitimidad y gobierno depende del apoyo y actuación complementaria, cuando no subsidiaria de la Minustah**. El germen de la dependencia radica en que la Misión actúa en función de los síntomas visibles del conflicto a través de su presencia disuasiva, pero **no erradica las causas de los conflictos crónicos del país**. Además, carece de una estrategia de largo plazo diseñada exclusivamente para eliminar las raíces de los conflictos y sentar así sólidas bases para la convivencia social, la estabilidad del sistema político y el orden del país.

Desde el mismo punto de vista, Montes (2009) asevera que,

“En términos de consolidación democrática, el hecho de que (...) el sistema protodemocrático haya sobrevivido a las dificultades políticas, sociales y económicas (...), son signos de alguna fortaleza política y – posiblemente – de legitimidad tanto del gobierno como de la Minustah. Está claro que, tanto la

Minustah como el sistema democrático nacional se necesitan mutuamente para mantener la estabilidad y viabilidad política y económica de Haití. Ninguno de los dos sobrevivirá por sí solo. Por tanto, todavía no es posible anticipar el final de la Minustah sin que se arriesgue seriamente el proceso de reconstrucción haitiano. Sin la presencia de esta misión de las Naciones Unidas, probablemente, no se alcanzarían los niveles actuales de democracia ni subsistencia económica en Haití, pero ésta tampoco sería suficiente recurso como para garantizar el orden y la gobernabilidad en Haití si no hubiera un gobierno democráticamente legitimado" (Montes, 2009; pp.: 454).

Esta relación de dependencia Minustah-gobernabilidad haitiana robusteció la caracterización como Estado Fallido, dado que sus mejoras requerían la presencia permanente de las tropas de paz. Y en tanto tan amplio número de actores extranjeros - incluyendo a la Minustah - permanezcan el terreno, esta condición de profundizará y Haití continuará siendo el epicentro de la cooperación internacional. Y la situación parece estar lejos de cambiar.

Haití todavía necesita el apoyo de la Comunidad Internacional para alcanzar y mantener un punto medio de estabilidad social, económica e institucional que le permita desarrollarse por sí solo y superar los históricos conflictos políticos. En este marco, la presencia de la Minustah se justifica al mantener un relativo *status quo* en aspectos como la seguridad, democracia y desarrollo (Montes, 2009).

Haití, 200 años después de su independencia, se configura como un Estado Fallido crónico. La violencia, la extrema pobreza, y la degradación ambiental, ponen en evidencia la necesidad de profundos cambios sociales, económicos, políticos y culturales. Un acompañamiento genuino a través del proceso democrático sería fundamental para romper con el círculo vicioso que atrapa al país (AA.VV., 2004). Y en este desafío, la Comunidad Internacional, especialmente las fuerzas de las Naciones Unidas, deben repensar su rol, sus prioridades y estrategias de acción en pos de la democratización, Estado de Derecho, la plena vigencia de los Derechos Humanos, el desarrollo y la gobernabilidad. Por una nación para todos los haitianos.

La esperanza de un futuro próspero y pacífico para el pueblo haitiano se encuentra en la construcción de un Estado más eficaz y resistente. Pero la formulación de la estrategia de reconstrucción estatal requiere, primero, la identificación de las funciones y prioridades supremas del Estado. Luego, el diseño de estrategias realistas, sustentables y coherentes. En tanto que las prioridades deberían seguir el siguiente

orden. Primero, la provisión de seguridad pública. Segundo, la reforma policial y la del sistema de justicia enfocándose en el establecimiento de un mecanismo eficaz de solución de disputas. Tercero, mejoras en la administración pública. Cuarto, el aceleramiento del crecimiento económico. Quinto, el fortalecimiento del rol del Estado como proveedor de educación y salud. Sexto, el trabajo conjunto entre el gobierno, donantes y organismos de asistencia mediante la coherencia entre sus programas, la coordinación de sus actividades y la colaboración con la administración nacional. Atacando enérgicamente éstos aspectos, Haití lograría sentar las bases de su autonomía e independencia (Crane, 2010). Haití necesita del acompañamiento de la Comunidad Internacional en su conjunto para conducirse por la senda que lo lleva hacia el pleno cumplimiento de sus deberes como Estado soberano y al renacimiento de las esperanzas de su pueblo, que tan poco posee y reclama: vivir con dignidad. *

BIBLIOGRAFÍA

- *Artículos científicos, documentos de trabajo y papers*

ANCIRA (2003). Índice de Democracia. Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE). Distrito Federal, México. Recuperado de: http://www.cumbresdelasamericas.org/cs/essay/i_essay/ancira_sp.pdf. Consultado el 13 de Septiembre de 2013.

AUTORES VARIOS (2004) "*A new chance for Haiti*". *Latin America/Caribbean Report. International Crisis Group*, reporte núm. 10. Recuperado de: www.crisisgroup.org/*/media/Files/latin-america/haiti/10-a-new-chance-for-haiti. Consultado el 8 de mayo de 2013.

AUTORES VARIOS (2007) "*Consolidating Stability in Haiti*". *Latin America/Caribbean Report. International Crisis Group*, reporte núm. 21. Recuperado de: www.crisisgroup.org/*/media/Files/latinamerica/haiti/21%20consolidating%20Stability%20in%20Hiati.ashx. Consultado el 8 de mayo de 2013.

AUTORES VARIOS (2012) "Hacia un Haití post-Minustah: hacia una transición efectiva". *Latin America/Caribbean Report, International Crisis Group*, núm. 442. Recuperado de: www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/044-towards-a-post-minustah-haiti-making-an-effective-transition.aspx?alt_iang=es. Consultado el 2 de Agosto de 2013.

BENAVIDEZ, J. (2011) "Indicadores de Gobernabilidad". *Boletín de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA)*. Recuperado de: www.fundesa.org.gt/cms/content/files/publicaiones/Boletin_Indicadores_de_Gobernabilidad.pdf. Consultado el 3 de junio de 2013.

BOBEA, L. (2002) *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado de: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/bobea-libro-jun02-lilian.pdf>. Consultado el 8 de Octubre de 2013.

CONTRERAS, C. (2007) "Seguridad Humana". Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, *Revista de Pensamiento Iberoamericano*, núm., 18, 152-163. Recuperado de: www.redalyc.org/articulo.oa?=52001814. Consultado el 3 de Abril de 2013.

CRANE, K., DOBBINS, J. y otros (2010) "*Building a more resilient Haitian State*" [Versión electrónica]. RAND Corporation Documents. Rand National Security Research Division. Recuperado de: www.rand.org/content/dom/rand/pubs/monograph/2010/RAND_MG1039.pdf.

Consultado el 5 de abril de 2013.

DANNER, M. (2010) "Para sanar Haití hay que mirar la historia, no la naturaleza". Letras Libres, *Revista Convivo*. Recuperado de: www.letraslibres.com/revista/convivo/parasanar_haiti_hay_que_mirar_la_historia_no_la_naturaleza. Consultado el 3 de abril de 2013.

EDMONDS, K. (2004) "La autodeterminación negada" en "Haití, a un año del terremoto: deudas pendientes". *Revista América Latina en Movimiento*, núm. 461.

Recuperado de: www.alainet.org/publica/461.phtml. Consultado el 9 de abril de 2013.

FUND FOR PEACE (2012) *Failed State Index, 2012*. Washington, Estados Unidos: The Fund for Peace Publication. Recuperado de: www.ffp.stateindex.org/ranking-2012-sortable. Consultado desde el 23 de marzo de 2013.

FIDH, RNDDH, CEDH (2012) *Haiti, Human Security in Danger*. Recuperado de: www.fidh.org/IMG/pdf/haiti_en_pdf. Consultado el 24 de abril de 2013.

GAUTHIER, A. (2008) "Haití: las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU". Documento de Trabajo, reporte núm. 361, *International Crisis Group*. Recuperado de: www.fride.org/publication/361/haiti-las-voce-de%OD-los-actores-un-proyecto-de-investigacion-sobre-la-mision-de-la-ONU. Consultado el 8 de mayo de 2013.

GÉRARD P., C. (2004) "Crisis del Estado e intervención internacional en Haití" [Versión electrónica]. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, *Revista Bajo el Volcán*, volumen IV (núm. 8), págs. 27-39. Recuperado de: www.redalyc.org/articulo.oa?id=28640803. Consultado el 8 de mayo de 2013.

HAGMAN, L. (2002) "*Lessons Learned: Peacebuilding in Haiti*". International Peace Academy. Recuperado de: www.ipinst.org/publication/meeting_notes/detail.193-lessons-learend-peacebuilding-in-haiti.htm. Consultado el 3 de Julio de 2013.

MONTES, J. E. (2009) "Haití: huracanes en un año de calma" [Versión electrónica]. *Revista de Ciencias Políticas*, volumen XXIX (núm. 2); págs. 453-469. Recuperado de: www.scielo.cl/pdf/revcipol/v29n2/art10-pdf. Consultado el 5 de abril de 2013.

ROJAS ARAVENA, F. (2006) "Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes". *Revista Nueva Sociedad*, número 198, págs. 56-73. Recuperado de: www.biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooj/s/15073/original/seguridad_en_America_Latina.pdf. Consultado el 3 de junio de 2013.

SUTTER, Ch. (2010) "*Haití, país mail ditto*" [Versión electrónica]. Red de Revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, *Revista Mal-estar E Subjetividade*, volumen X (núm. 3), págs. 931-50. Recuperado de: www.redalyc.org/articulo.oa?id=27117236011. Consultado el 28 de marzo de 2013.

TOKATLIAN, J. G. (2006) "Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina". Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), (núm. 102). Recuperado de: www.fride.org/publication/102/intervencion-enHaiti,-mission-frustrada.-una-critica-de-america-latina. Consultado el 8 de mayo de 2013.

URRA, F. J. (2006) "Gobernabilidad, Estado y Desarrollo en Haití: ¿Solución plausible o ecuación irresoluble?". Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Recuperado de: www.insumisos.com/lecturasinsumidad/Gobernabilidad%20en%20Haiti.pdf.

Consultado el 20 de mayo de 2013.

VALDEZ, J. G. (2008) "La Minustah y la reconstrucción del Estado Haitiano". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, número 159 – ISSN 0716-0240/129-142. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile. Chile.

Recuperado de: www.jstor.org/discover/10-2307/-413963?vid=3739264&vid=4&sid=21101972135.431. Consultado 23 de marzo de 2013.

WOODWARD, S. (2013) "Estados fallidos, el peso de las palabras". Fundación para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Guatemala. Recuperado de: www.fundaciondesc.org/articulo/Estados_fallidos__el_peso_de_las_palabras-1229/%3Fprint+%&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar. Consultado el 29 de abril de 2013.

WOODWARD, S. (2004) "*Fragile States: Exploring the Concept*". Fundación para las Relaciones internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Recuperado de: www.fride.org/publication/97/fragile-state:-exploring-the-concept. Consultado el 10 de mayo de 2013.

- *Datos y Cifras de Academias de Estudio y Centro de Investigación*

The Economist. Sitio Oficial: <http://www.economist.com/>

The World Economic Forum. Sitio Oficial: <http://www.weforum.org/>

Transparency International. Sitio Oficial: <http://www.transparency.org>

Freedom House. Sitio Oficial: <http://www.freedomhouse.org/>

- *Informes, Documentos de Trabajo, Resoluciones de Naciones Unidas y Datos de Organismos Oficiales*

Cámara de Diputados del Gobierno de México (2009). SANTOS VILLAREAL, G. M. "Estados Fallidos: definiciones conceptuales". DF., México: Centro de Documentación, información y análisis. Subdirección de Política Exterior. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>. Consultado el 29 de abril de 2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2005) Haití: ¿Justicia frustrada o Estado de Derecho? Desafíos para Haití y la Comunidad Internacional. Recuperado de: www.cidh.org/countryrep/Haiti05sp/Haiti05cap4sp.htm

Gobierno de la República de Haití (1987) Constitución Nacional de la República de Haití. Puerto Príncipe.

Gobierno de la República de Haití (2010) "Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití". Puerto Príncipe.

Gobierno de la República Argentina (2004). IGARTÚA, G. A. Haití, ¿Callejón sin salida? Conflictividad intra-estatal. Recuperado de: www.hedn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vii/haiti.htm. Consultado el 24 de septiembre de 2013.

Equipo de Gestión del Conocimiento de la División de Operaciones para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial (2006) "Tenacidad social y fragilidad estatal en Haití".

Marina de Chile (2005) BRIEBA MILNES, R. "Sistema Internacional, Estados Fallidos y Estados Débiles" en *Revismar*, volumen VI (núm. 1, enero-febrero 2013). Santiago de Chile.

Ministerio de Defensa de Uruguay (2009) "Amenazas actuales a la seguridad regional y continental". Montevideo. Recuperado de: www.mdn.gub.uy/public/330/08_bachini_luis_pdf_4C863a35bd.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2013.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (2013) "La participación y experiencia de Uruguay en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas". Montevideo.

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Sitio Oficial: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/>

Oficina del Representante del Secretario General en Haití (2012) "*Haití moving forward step by step*". Puerto Príncipe. Recuperado de: www.un.org/en/peacekeeping/mission/minustah/documents/UN_factsheets-2012_en.pdf. Consultado el 15 de Abril de 2013.

Organización de las Naciones Unidas (2012) Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Consultado el 8 de Octubre de 2013.

Organización de las Naciones Unidas (2004) Resolución 1542 del Consejo de Seguridad. Nueva York, Estados Unidos.

Organización de las Naciones Unidas (2005) Resolución 1608 del Consejo de Seguridad. Nueva York, Estados Unidos.

Organización de las Naciones Unidas (2006) Resolución 1702 del Consejo de Seguridad. Nueva York, Estados Unidos.

Organización de las Naciones Unidas (2007) Resolución 1780 del Consejo de Seguridad. Nueva York, Estados Unidos.

Organización de las Naciones Unidas (2008) Resolución 1840 del Consejo de Seguridad. Nueva York, Estados Unidos.

Organización de las Naciones Unidas (2009) Resolución 1892 del Consejo de Seguridad. Nueva York, Estados Unidos.

Organización de las Naciones Unidas (2010) Resolución 1908 del Consejo de Seguridad. Nueva York, Estados Unidos.

Organización de las Naciones Unidas (2011) Resolución 2012 del Consejo de Seguridad. Nueva York, Estados Unidos.

Organización de las Naciones Unidas (2012) Resolución 2017 del Consejo de Seguridad. Nueva York, Estados Unidos.

PNUD (2011) Índice de Desarrollo Humano. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/>. Consultado el 10 de Octubre de 2013.

PNUD (2011) Gobernabilidad Democrática. Disponible en: <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/es/gobernabilidad-democratica>. Consultado el 27 de Septiembre de 2013.

- *Libros*

ALCÁNTARA SÁEZ, M. (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

BARTOLOMÉ, Mariano C. (2006) *La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales.

KRASNER, S. (2011) *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica S.A.

RAMONET, I. (2004) *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*. Barcelona, España: Mondadori.

TOKLATIÁN, J. G. (2004) *Hacia una Nueva Estrategia Internacional, el desafío de Néstor Kirchner*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Norma.

- *Notas periodísticas*

AMÉRICA.ECONOMÍA (2013) "Reportan más de mil muertos por violencia en Haití en un año". Noticia del 20 de Junio de 2013. Recuperado de: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/reportan-mas-de-1000-muertos-por-violencia-en-haiti-en-un-ano>. Consultado el 1 de octubre de 2013.

EQUIPO OTRAMÉRICA (2012) "El buen negocio de reconstruir Haití" en "Haití, seísmo colonial". Portal de información *Otramérica, de norte a sur*. Editorial Otramérica. Publicado el 12 de enero de 2012. Recuperado de: <http://otramerica.com/especiales/haiti-el-terremoto-colonial/el-buen-negocio-de-reconstruir-haiti/1225>. Consultado el 25 de abril de 2013.

EQUIPO OTRAMÉRICA (2012) "Minustah, la vieja enemiga de Haití" en "Haití, seísmo colonial". Portal de información *Otramérica, de norte a sur*. Editorial Otramérica. Publicado el 12 de enero de 2012. Recuperado de: <http://otramerica.com/especiales/haiti-el-terremoto-colonial/minustah-la-vieja-enemiga-de-haiti/1239>. Consultado el 25 de abril de 2013.

EQUIPO OTRAMÉRICA (2012) GÓMEZ NADAL, P. "El gobierno tutelado, el negocio controlado" en "Haití, seísmo colonial". Portal de información *Otramérica, de norte a sur*. Editorial Otramérica. Publicado el 12 de enero de 2012. Recuperado de:

<http://otramerica.com/especiales/haiti-seismo-colonial/el-gobierno-tutelado-el-negocio-controlado/1256>. Consultado el 25 de abril de 2013.

INFOLATAM (2013) "Haití, un Estado fallido en el Caribe". *Información y Análisis de América Latina*. Recuperado de: www.infolatam.com/2010/01/13/haiti-un-estado-fallido-en-el-caribe/. Consultado en 8 de abril de 2013.

EL MUNDO. ES (2010) PRIETO, A. "Un Estado débil y un país miserable". *Diario El Mundo.es* [Versión electrónica]. Recuperado de: www.elmundo.es/america/2010/01/13/noticias/1263353645.html. Consultado el 8 de abril de 2013.

- *Tesis de graduación y documentos de congresos*

ECHEBARRÍA, K. (2004) *Objetivar la gobernanza: funciones y metodología*. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad". IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Banco Interamericano de Desarrollo. Madrid, España. Rescatado de:

http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=41238_201&ID2=DO_TOPIC.

Consultado el 3 de junio de 2013.

GARDY, V. (2008) *Governabilidad e instituciones en Haití: un análisis exploratorio*. Tesis de Magíster. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Recuperado de: www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2011/04/CASOS104.pdf

